

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
DOUTORADO EM SOCIOLOGIA**

POLÍTICAS PÚBLICAS E MINISTÉRIO PÚBLICO

**CURITIBA
2011**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
DOUTORADO EM SOCIOLOGIA**

MARIA TEREZA UILLE GOMES

POLÍTICAS PÚBLICAS E MINISTÉRIO PÚBLICO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná, na área de concentração de Cultura e Poder, linha de pesquisa Instituições e Poder, para obtenção do título de Doutor.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Costa de Oliveira

**CURITIBA
2011**

TERMO DE APROVAÇÃO

MARIA TEREZA UILLE GOMES

POLÍTICAS PÚBLICAS E MINISTÉRIO PÚBLICO

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor no Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: _____

Prof. Dr. Ricardo Costa de Oliveira
Departamento de Sociologia, UFPR.

Prof^a. Dra. Maria Tarcisa Silva Bega
Departamento de Sociologia, UFPR.

Prof. Dr. José Antonio Peres Gediel
Departamento de Direito, UFPR.

Prof^a. Dr^a. Angela Cassia Costaldello
Departamento de Sociologia, UFPR.

Prof. Dr. Luiz Eduardo Motta
Departamento de Sociologia, UFPR.

Curitiba, ____ de _____ de 2011.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Doutor Ricardo Costa de Oliveira, e à Professora Doutora Maria Tarcisa Silva Bega pelo incentivo, pela inspiração e, sobretudo, pelos ensinamentos que recebi, marcas decisivas para a construção dos elementos que emergiram da democratização das políticas públicas para o campo do Direito e que resultaram nesta tese.

Agradeço os enriquecimentos e desafios propostos por ocasião da Banca de Qualificação pelos Doutores José Antonio Peres Gediel e Rodrigo Rossi Horochovski, e também aos Professores da Pós-Graduação em Sociologia da UFPR, com quem tive o privilégio de conviver e aprender.

Agradeço aos inúmeros e queridos Amigos Membros e Servidores do Ministério Público Brasileiro, e em especial do MP do Estado do Paraná, que cotidianamente desempenham sua missão valendo-se dos instrumentos do Direito e da Justiça, pela oportunidade de conviver e compartilhar aprendizados. E, ainda, de exteriorizar, nesta pesquisa, uma singela amostra do muito que contribuem no campo das políticas públicas e do quanto ainda se imagina possam contribuir, pela via da planificação democrática, em busca de melhores condições de vida digna para todos.

Agradeço de coração, aos meus amigos e amigas e a todos os colaboradores, em especial, os da Associação Paranaense do Ministério Público, pelo estímulo e inesquecível contribuição para que este trabalho se tornasse realidade.

Agradeço às minhas filhas Stephanie, Patrícia e Samara Uille Gomes, pelo amor incondicional e sem fim, pela felicidade que irradiam em minha vida, e pelo estímulo que me motiva a desenvolver a criatividade para pesquisar se e como podemos contribuir para um mundo melhor, mais justo, num ambiente de paz, amor e fraternidade.

DEDICATÓRIA

Dedico a pesquisa empreendida na construção desta tese aos meus pais, Syrio Uille¹ e, em especial, à minha mãe Maria do Carmo Galvão Uille², que aos 80 anos mantinha consigo cotidianamente o verdadeiro perfil de Mestra.

Ela dedicou com amor, retidão, competência e sacrifício mais de trinta anos de sua vida ao exercício da nobre missão que é o Magistério, tendo exercido em sua trajetória a função de Professora e Gestora Escolar (ex-Diretora do Grupo Escolar Dr. Francisco G. Beltrão, de Iporã/Pr, e ex-Diretora do Instituto Estadual de Educação de Londrina/Pr).

Sob sua responsabilidade, e de tantos outros Mestres, muitas gerações estudaram e se formaram, tornando-se cidadãos conscientes da importância de seu papel na busca de uma sociedade mais igualitária e fraterna.

Ela nos ensinava:

“Alguém já escreveu algures: o valor de um povo está no valor que ele der ao Professor (...) Tudo na vida é transitório: desde a estrela que cai, até a flor que dura um dia. Desde os momentos de felicidade que voam céleres pela nossa vida como os nossos dias que se sucedem”.

Mas o teu nome, Mestra Maria do Carmo Galvão Uille, não será transitório, não desaparecerá jamais do coração dos teus alunos, amigos, familiares e dos que te amam, porque está gravado com muito amor na história dos teus ensinamentos, na beleza da tua pintura criativa e na alma de cada um de nós, sempre repleta de gratidão.

¹ ☆ 18.07.1929 † 20.07.2006

² ☆ 24.06.1930 † 26.06.2010

Não brigue com o *problema*. Resolva-o.
Thomas R. Marshall

Aprendi na vida que a maioria dos *problemas* complexos tem soluções simples.
Alcides Tápias

RESUMO

Trata-se de tese de doutorado em Sociologia intitulada “Políticas Públicas e Ministério Público” que tem como objetivo nuclear a releitura de temas transversais tais como Democracia, Direitos Humanos, Desenvolvimento, Planejamento e Políticas Públicas, para com base numa nova proposta de reformulação do processo de políticas públicas, compreender o papel do Ministério Público no controle externo das Políticas Públicas. O Ministério Público é visto sob vários ângulos, desde a estrutura e organização do Ministério Público Brasileiro e do Estado do Paraná, até descobrir se e como o Ministério Público, no campo das políticas públicas, pode contribuir de forma emergencial e planejada para atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, em especial, o 7º ODM, aquele cujas metas o Brasil não conseguirá atingir até 2015. Adotou-se como metodologia de trabalho principalmente a pesquisa de campo referenciada no Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público (SIM-MP), e em pesquisa doutrinária e jurisprudencial, capaz de mostrar alguns exemplos do que o Ministério Público faz, bem como os conflitos e tensões que sua atuação pode gerar em relação a outros Poderes e Instituições, em especial, no combate ao “nepotismo”.

Palavras-chave: Planejamento Democrático do Desenvolvimento - Políticas Públicas – Ministério Público

ABSTRACT

These are the doctoral thesis in Sociology entitled "Public Policy and Public Prosecution" which has as its central aim the reading of cross-cutting themes such as Democracy, Human Rights, Development, Planning and Public Policy, for the basis of a new proposal for recasting the public policy process, understanding the role of the Public Ministry in the control of Public Policy. The prosecutor is seen from various angles, since the structure and organization of the Brazilian Public Ministry and the State of Parana, to discover whether and how the prosecutors in the field of public policy, can contribute as an emergency and planned to reach 8 Millennium Development Goals United Nations, in particular, 7' ODM, which goals that Brazil would not be able to achieve by 2015. It was adopted as a methodology primarily field research referenced in the Information System and Prosecutors (SIM-MP), and doctrinal and jurisprudential research that can show you some examples of what prosecutors do, well as conflicts and tensions that their actions can generate in relation to other powers and institutions, especially in addressing "nepotism."

Keywords: Democratic Development Planning - Public Policy - Public Prosecution

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas	45
Figura 2 - Dimensões de Direitos Humanos.....	125
Figura 3 - Relação dos ODM com os Objetivos Fundamentais da República e artigos da Constituição Federal	138
Figura 4 - Projeto do SIM-MP	424

LISTA DE SIGLAS

ADC -	Ação Direta de Constitucionalidade
ADI -	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AICESIS –	Associação Internacional dos Conselhos Econômicos e Sociais
ANVISA -	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CAOP -	Centro de Apoio Operacional das Promotorias
CES/Fr -	Instituto de Ciências Políticas da Universidade de Paris/Fr
CF –	Constituição Federal
CGU -	Controladoria Geral da União
CIB -	Conselho Internacional de Bem Estar Social América Latina e Caribe
CNAS -	Conselho Nacional de Assistência Social
CNC -	Conferência Nacional de Cultura
CNMP -	Conselho Nacional do Ministério Público
CNS -	Conselho Nacional de Saúde
COEGEMAS -	Colegiado Estadual de Gestores de Assistência Social
COREMEC -	Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização
CNPG -	Conselho Nacional de Procuradores-Gerais
COPEDS -	Comissão Permanente de Saúde Pública
CRAS -	Centros de Referência de Assistência Social
DENASUS -	Departamento Nacional de Auditoria do SUS
DUDH -	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EIA -	Estudo de Impacto Ambiental
EIV -	Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança
FCEP -	Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza
FDA -	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDN –	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FGT -	Fundo Geral de Turismo
FIEP -	Federação das Indústrias do Paraná
FMM -	Fundo da Marinha Mercante
FNAS -	Fundo Nacional de Assistência Social
FNDCT -	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FPE -	Fundo de Participação dos Estados
FPM -	Fundo de Participação dos Municípios
FSE -	Fundo Social de Emergência
FUNAD -	Fundo Nacional Antidrogas
FUNASA -	Fundação Nacional de Saúde
FUNDEB -	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDESCOLA -	Fundo de Fortalecimento da Escola
GAECO -	Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado
GNCOC -	Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas
IBGE -	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH -	Índice de Desenvolvimento Humano
IDS -	Índice de Desenvolvimento Social
IPD -	Instituto de Promoção do Desenvolvimento
IPEA -	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
ISEB -	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
LBA -	Legião Brasileira de Assistência
LDB -	Lei de Diretrizes e Bases
LDO -	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA -	Lei Orçamentária Anual
MP -	Ministério Público
NAE -	Núcleo de Ação Estratégica
NEEP/Unicamp -	Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/Unicamp
NOB -	Norma Operacional Básica
ODM -	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA -	Organização dos Estados Americanos
OIT -	Organização Internacional do Trabalho
ONG -	Organização Não Governamental
ONU -	Organização das Nações Unidas
ORBIS -	Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade
ORFB -	Objetivos da República Federativa do Brasil
PAC -	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIF -	Programa de Atenção Integral à Família
PBQP -	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat
PDE -	Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação

PETI -	Planejamento Estratégico da Tecnologia de Informação
PFDC -	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
PFSB -	Política Federal de Saneamento Básico
PIB -	Produto Interno Bruto
PIC -	Promotoria de Investigação Criminal
PLANHAB -	Plano Nacional de Habitação
PNAS -	Política Nacional de Assistência Social
PNC -	Plano Nacional de Cultura
PNE -	Plano Nacional de Educação
PNEDH -	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
PNS -	Plano Nacional de Saúde
PNUD -	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA -	Plano Plurianual
PT -	Partido dos Trabalhadores
QUALISUS -	Qualificação de Atenção à Saúde
RBC -	Revista Brasileira de Ciências Sociais
RDH -	Relatório de Desenvolvimento Humano
RISNMP -	Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público
SAEB -	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SESI -	Serviço Social da Indústria
SIAFI -	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIM -	Sistema de Informações sobre Mortalidade
SIM-MP -	Sistema de Informação dos e para Membros do Ministério Público
SINAES -	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SINAN -	Sistema de Informações de Agravos de Notificações
SINASC -	Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos
SINISI -	Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico
SISNAMA -	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNC -	Sistema Nacional de Cultura
SNIIC -	Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais
SUAS -	Sistema Único de Assistência Social
SUS -	Sistema Único de Saúde
TCE -	Tribunal de Contas do Estado

UFPR -	Universidade Federal do Paraná
UNESCO -	<i>United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization</i> (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura)
UNINDUS -	Universidade da Indústria
USP -	Universidade de São Paulo

SUMARIO

RESUMO	vii
ABSTRACT.....	viii
LISTA DE FIGURAS	ix
LISTA DE SIGLAS.....	x
INTRODUÇÃO	1
CAPITULO I – DEMOCRACIA, DIREITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS	9
1.1 DESAFIOS À DEMOCRACIA.....	11
1.1.1 Democracia na América Latina.....	12
1.1.2 Democracia Hoje	14
1.1.3. Democracia no Brasil e o Desafio do Planejamento.....	16
1.2 O PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO OU PLANIFICAÇÃO DEMOCRÁTICA – O TERCEIRO CAMINHO NA VISÃO DE MANNHEIM	16
1.2.1. Trajetória Profissional de Mannheim Contextualizada com outros Sociólogos	17
1.2.2. Obras Clássicas de Mannheim.....	21
1.2.2.1 A Importância do Diagnóstico Antes de Partir Rumo ao Planejamento Democrático	26
1.2.2.2 A Instrumentalização das Políticas em Planos	28
1.2.2.3 Democracia como Teoria de Poder: Planejamento, Distribuição e Controle do Poder Coletivo.....	28
1.2.2.4 O Papel dos Sociólogos Políticos e a Importância do Controle Institucional. A Participação de todos no Controle das Decisões Políticas	30
1.2.2.5. Democracia Planejada e o Controle do Poder: os Truques do Nepotismo e da Corrupção	32
1.2.2.6 Controle da Estrutura Social: a Distribuição do Poder e o Controle do Governo numa Sociedade Planejada via Constituição e Orçamento	35
1.2.2.7 As Três Etapas do Processo Democrático: o Sufrágio; os Partidos Políticos e a Transformação da Vontade Popular em Decisões Políticas	36
1.2.2.8 As Democracias na Era do Planejamento terão de criar uma Nova Instituição. Traços que a aproximam a Nova Instituição idealizada por Mannheim com a do Ministério Público Brasileiro	38
1.3 A NOVA INSTITUIÇÃO PROPOSTA POR MANNHEIM E OS TRAÇOS QUE A APROXIMAM DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU.....	41
1.3.1 O Planejamento da ONU para 189 Países: os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM	43
1.3.2 Projeto do Milênio – um Plano Prático de Ação Concreta para reverter o Quadro de Pobreza e atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	46

1.4	1945: FIM DA II GUERRA MUNDIAL, ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL, AMPLIAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E EMERGENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	56
1.4.1	Direitos de Cidadania. A Ampliação de Direitos na Visão de T.H.Marshall, Bendix e Bobbio	59
1.4.1.1	Na Visão de T.H. Marshall.....	59
1.4.1.2	Na Visão de Reinhard Bendix.....	60
1.4.1.3	Na Visão de Norberto Bobbio	61
1.5	A CARTA DA ONU (1945) SERVIU DE BASE PARA A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (1948)	62
1.5.1	A Relação entre a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Constituição Federal (1988) e os 8 ODMs.....	65
1.5.2	A Constituição Federal de 1988. A Importância da Constituição na Leitura Sociológica. Objetivos e Princípios Constitucionais.....	66
1.5.3	Os Novos Direitos no Brasil: Novas Dimensões de Direitos Humanos ..	72
1.6	CONCEITO DE DIREITOS HUMANOS.....	74

CAPÍTULO II – DESENVOLVIMENTO E CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS

PÚBLICAS NO BRASIL		76
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL NA VISÃO DE MARCOS ANDRÉ MELO	76
2.2	POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL NA VISÃO DE SONIA DRAIBE E MARTA ARRETCHE	79
2.2.1	Políticas Públicas no Brasil de 1930 a 1989 (um ano após a Constituição Federal de 1988) na visão de Sonia Maria Draibe	80
2.2.2	Políticas Públicas no Brasil na Visão de Marta Arretche	83
2.2.3	Desafios no Campo das Políticas Públicas	86
2.3	DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A ÓTICA DE MARIA PAULA DALLARI BUCCI E GILBERTO BERCOVICI	89
2.3.1	O Pensamento de Maria Paula Dallari Bucci.....	89
2.3.2	O Pensamento de Gilberto Bercovici.....	92
2.4	PLANEJAR DEMOCRATICAMENTE O DESENVOLVIMENTO NACIONAL E INSTRUMENTALIZÁ-LO EM PLANOS, É O CAMINHO PARA QUE OS DIREITOS HUMANOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS SEJAM EFETIVADOS.....	93
2.4.1	Do Mito do Progresso ao Ideal de Desenvolvimento e a Relação com as Políticas Públicas	96
2.4.2	O que é Desenvolvimento no Brasil, Antes e Depois da II Guerra Mundial e a Importância do Papel da Educação para o Desenvolvimento	97
2.4.2.1	O Pensamento de Pinto Ferreira sobre Desenvolvimento.....	100
2.4.2.2	O Pensamento de L. A. Costa Pinto e W. Bazzanella sobre Desenvolvimento	105
2.4.2.3	O Pensamento de Amartya Sen sobre Desenvolvimento.....	106
2.4.2.4	O que é Desenvolvimento para Ignacy Sachs: Desenvolvimento Sustentável.....	110
2.4.2.5	O que é Desenvolvimento para Bernard Kliksberg.....	112
2.4.2.6	O Pensamento de Daniel Garcia Delgado sobre Desenvolvimento	114
2.4.3	Obstáculos e Desafios ao Desenvolvimento	116
2.4.4	Desenvolvimento e Direitos Humanos: Quem é o Sujeito Central do Desenvolvimento?	118

2.4.4.1	Indicadores de Desenvolvimento.....	121
2.5	CONCEITO: O QUE É DESENVOLVIMENTO	123

CAPÍTULO III – O PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO DO DESENVOLVIMENTO SE INSTRUMENTALIZA EM PLANOS, E, ESSES PLANOS SÃO DOCUMENTOS QUE SIMBOLIZAM O DETALHAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA, PERMITINDO O SEU CONTROLE COM VISTAS À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.. 126

3.1	O ESTADO E A FUNÇÃO DE PLANEJAMENTO – VISÃO HISTÓRICA NA CONCEPÇÃO DE MATIAS-FERREIRA	127
3.1.1	Planejamento no Brasil.....	131
3.1.2	As Etapas do Processo de Políticas Públicas	133
3.2	A NOSSA PROPOSTA DE REFORMULAÇÃO DO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, NUM CICLO DE 7 (SETE) ETAPAS, E QUE INCLUI O DETALHAMENTO DA POLÍTICA EM PLANOS. O QUE É PLANO?	134
3.2.1	1ª Etapa: Agenda Política.....	137
3.2.2	2ª Etapa: Diagnóstico	138
3.2.3	3ª Etapa: Formulação da Política Pública.....	141
3.2.4	4ª Etapa: Estratégia e Decisão Política com vistas a Garantir o Desenvolvimento	142
3.2.5	5ª Etapa: Detalhamento da Decisão Política em Planos e Indicação de Programas	145
3.2.5.1	Plano Nacional de Saúde	146
3.2.5.2	Plano Nacional de Educação e o Planejamento do Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação	155
3.2.5.3	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH)	157
3.2.5.4	Plano Nacional de Cultura	159
3.2.5.5	Plano Nacional de Assistência Social: Plano Decenal	162
3.2.5.6	Plano Diretor.....	171
3.2.5.7	Plano Nacional de Habitação	176
3.2.5.8	Plano de Saneamento Básico	177
3.2.6	6ª Etapa: Inclusão dos Programas Previstos nos Planos no Plano Plurianual – PPA	180
3.2.6.1	O Plano Plurianual na Concepção da Planificação Democrática de Mannheim.....	181
3.2.6.2	O que é o Plano Plurianual – PPA. A Ação Governamental no PPA é organizada em Programas. O que são Programas e Ações.....	183
3.2.6.3	Os Programas que integram o Plano Plurianual revelam: quais são os Programas Finalísticos, os Programas de Apoio às Políticas Públicas e os Órgãos Responsáveis por Programas de Governo	185
3.2.6.4	O Controle se o Programa está ou não Contemplado no Plano Plurianual	189
3.2.6.5	Como abrir o PPA e seus Programas até chegar ao Nível de Detalhamento das Ações.....	191
3.2.6.6	A Conexão do Plano Plurianual – PPA - com a Estrutura, Organização e Funcionamento do Poder Executivo da União.....	191
3.2.6.7	Plano Plurianual e Orçamento Participativo	198
3.2.7	7ª Etapa: Gestão do Plano Plurianual – PPA (Implementação de Programas, Controle e Avaliação).....	201

3.2.7.1	Implementação dos Programas previstos no PPA	202
3.2.7.2	Monitoramento ou Controle e Sistema de Informações.....	205
3.2.7.3	Controle Externo e Ministério Público.....	212
3.2.7.4	Avaliação e Revisão de Programas.....	216
3.3	CONCEITO – O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS E A GOVERNANÇA INTERATIVA	219

CAPÍTULO 4 - MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE EXTERNO DAS

POLÍTICAS PÚBLICAS.....223

4.1.	ANÁLISE SOCIOLOGICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO	224
4.1.1	Origem do Ministério Público.....	225
4.1.2	Conceito Constitucional de Ministério Público na Defesa e Promoção dos Direitos Humanos para Concretizar Políticas Públicas.....	229
4.1.3	Princípios Institucionais do Ministério Público: Unidade, Indivisibilidade, Independência Funcional e Autonomia da Instituição	233
4.1.4	Garantias e Vedações Constitucionais.....	251
4.1.5	Funções Institucionais do Ministério Público	252
4.1.6	Estrutura Organizacional do Ministério Público da União e dos Estados	254
4.1.7	Estudos Sociológicos sobre o Ministério Público no Brasil.....	257
4.1.8	Genealogia e Composição da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Paraná e Associação Paranaense do Ministério Público.....	265
4.1.9	O Ingresso de Mulheres no Ministério Público do Estado do Paraná..	266
4.1.10	Finalidade e Representatividade da Associação Paranaense do Ministério Público (APMP)	267
4.1.11	O Mistério do Ministério e o Campo de Atuação do Ministério Público	268
4.2	COMO O MINISTÉRIO PUBLICO AGE DE FORMA EMERGENCIAL NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ATINGIR OS 8 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO, TENSIONANDO, QUANDO NECESSÁRIO COM OS GESTORES PÚBLICOS, E O PAPEL DO SIM-MP	274
4.2.1	O Papel do Conselho Nacional do Ministério Público na Construção da Mudança das Ações Emergenciais do Ministério Público rumo às Ações Planejadas decorrentes do Processo de Planejamento Estratégico da Instituição	277
4.2.2	O Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Publico (SIM-MP) - Histórico	291
4.2.3	O que é o SIM-MP, Objetivos e Destinatários	294
4.2.4	Estrutura de Funcionamento do Site do SIM-MP	296
4.2.4.1	Ações Emergenciais do MP na Área de Educação que Impactam no ODM 2 e a Função do SIM-MP	298
4.2.4.2	Ações Emergenciais do Ministério Público na Área de Saúde que Impactam nos ODMs 4, 5 e 6 e a Função do SIM-MP	306
4.2.4.3	A Política Institucional do Ministério Público Brasileiro na área de Saúde Pública.....	314
4.2.4.4	Ações Emergenciais do Ministério Público na Área do Trabalho que Impactam no ODM 1, 7 e 8 e a Função do SIM-MP	326
4.2.4.5	Ações Emergenciais do Ministério Público na Área de Moradia que Impactam no ODM 1, 7 e 8 e a Função do SIM-MP	326

4.2.4.6	Ações Emergenciais do Ministério Público na Área da Renda que Impactam no ODM 1, 7 e 8 e a Função do SIM-MP	327
4.2.4.7	Ações Emergenciais do Ministério Público na Área do Meio Ambiente que Impactam no ODM 7 e a Função do SIM-MP	330
4.2.4.8	Ações Emergenciais do Ministério Público na Área do Consumidor que Impactam no ODM 8 e a Função do SIM-MP	331
4.2.4.9	Ações Emergenciais do Ministério Público na Área Eleitoral que Impactam no ODM 8 e a Função do SIM-MP	332
4.2.4.10	Ações Emergenciais do Ministério Público na Área de Fundações e Terceiro Setor que Impactam no ODM 8 e a Função do SIM-MP	332
4.2.4.11	Ações Emergenciais do Ministério Público na Área da Justiça Social que Impactam nos ODMs 3 e 8 e a Função do SIM-MP	332
4.2.4.12	Ações Emergenciais do Ministério Público na Área Institucional que Impactam no ODM 8 e a Função do SIM-MP	333
4.2.4.13	Ações Emergenciais do Ministério Público na Área do Patrimônio Público que Impactam no ODM 8 e a Função do SIM-MP	335
4.2.4.13.1	Nepotismo	336
4.2.4.13.2	Nepotismo e Origem Histórica.....	337
4.2.4.13.3	Ano de 1980 - O Papel do Supremo Tribunal Federal (STF) no Combate ao Nepotismo	341
4.2.4.13.4	Ano de 2005 – O Papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – Resolução nº. 07/2005	345
4.2.4.13.5	Anos 2005 e 2006 – O Papel do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) – Resolução nº. 01/2005.....	346
4.2.4.13.6	Ano de 2006 - ADC 12-6 – Ação da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) no STF em defesa da Resolução 7/05 do CNJ.....	346
4.2.4.13.7	Ano de 2008 - Súmula Vinculante Nº. 13 editada pelo Supremo Tribunal Federal	348
4.2.4.13.8	Combate ao Nepotismo no Estado do Paraná	351
4.2.4.14	A Atuação do Ministério Público do Estado do Paraná no Combate ao Nepotismo Analisada em Três Períodos	353
4.2.4.14.1	1º Período.....	354
4.2.4.14.2	2º Período - A Atuação dos Membros do Ministério Público do Estado do Paraná de 2004 ao início de 2009 no Combate ao Nepotismo e o Cenário do Nepotismo do Estado.....	362
4.2.4.14.3	3º Período - de Abril de 2009 a julho de 2010 – Nepotismo, Cargos em Comissão e a Corrupção que se escondia na Rede Política da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná.....	373
4.2.4.14.4	“Conexões Ocultas” existentes por trás do Alto Percentual de Funcionários Comissionados e do Nepotismo existente na Assembléia Legislativa.....	378
4.2.4.14.5	3º Período - Visão Atual - Atuação do Ministério Público do Estado do Paraná na Área Criminal (GAECO)	393
4.2.4.14.6	3º Período - Visão Retrospectiva - O Ministério Público do Estado do Paraná ajuizou ações perante o Poder Judiciário em relação à Assembléia Legislativa do Paraná nos anos que antecederam o escândalo?	397
4.2.4.14.7	3º Período - Visão Prospectiva - Alguns desafios a serem enfrentados pelo Ministério Público e a importância da divulgação do inteiro teor das ações de iniciativa do Ministério Público no SIM-MP	399

4.2.4.15	Ações Emergenciais do Ministério Público na Área Criminal que Impactam no ODM 8 e a Função do SIM-MP.....	408
4.3	COMO O MINISTÉRIO PÚBLICO INTERAGE DE FORMA PLANEJADA NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ATINGIR OS 8 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO?.....	413
4.3.1	Tese de Ação Concreta Programada para o Ministério Público	422
4.3.2	Como pode ser Planejada a Estrutura do Plano de Atuação Institucional do Ministério Público para atingir a Meta do ODM 7 – Saneamento Básico.....	426
4.3.3	As 9 Etapas que formam a Estrutura do Plano Institucional do Ministério Público na Área de Saneamento Básico	430
4.3.3.1	1ª Etapa – Agenda Política.....	430
4.3.3.2	2ª Etapa - Diagnóstico	431
4.3.3.3	3ª Etapa - Formulação da Política Pública	446
4.3.3.4	4ª Etapa - Estratégia da Decisão Política com Vistas a garantir o Desenvolvimento	446
4.3.3.5	5ª Etapa - Detalhamento da Decisão Política em Planos e Indicação de Programas.....	448
4.3.3.6	6ª Etapa - Inclusão dos Programas no Plano Plurianual	448
4.3.3.7	7ª Etapa - Gestão do Plano Plurianual	448
4.3.3.8	8ª Etapa - Garantir o Desenvolvimento Nacional, potencializando a Transparência dos Dados e o Controle Social das Políticas Públicas.....	450
4.3.3.9	9ª Etapa.....	453
CONCLUSÕES		458
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....		465
ANEXOS		469
ANEXO 1 – OFÍCIOS		470
ANEXO 2 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONTRA SANEPAR		475
ANEXO 3 – MODELOS DE FICHAS UTILIZADAS PELO SIM-MP.....		481
ANEXO 4 – ÍNDICES DE SANEAMENTO NO BRASIL – POR REGIÃO.....		483
ANEXO 5 – VISÃO ESTRUTURAL DA TESE DE AÇÃO CONCRETA PROGRAMADA PARA O MP RELACIONANDO PLANOS, PROGRAMAS E AÇÕES CONCRETAS.....		483
APÊNDICES		484
APÊNDICE 1 – QUADRO 1: DEMOCRACIA, DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS 8 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (2000/2015)		485
APÊNDICE 2 - QUADRO 2 : DEMOCRACIA, ODM, DUDH, ORFB E POLÍTICAS PÚBLICAS.....		490
APÊNDICE 3 - QUADRO 3: PRINCIPAIS DOCUMENTOS QUE INTEGRAM O SISTEMA GLOBAL E SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS		492
APÊNDICE 4 – QUADRO 4: POLÍTICAS PÚBLICAS, SUAS RELAÇÕES E ETAPAS		493
APÊNDICE 5 - QUADRO 5: RELAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS TÍTULOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COM DESTAQUE PARA AS		

PALAVRAS DESENVOLVIMENTO E PLANOS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	494
APÊNDICE 6 – 13ª CONFERENCIA NACIONAL DE SAÚDE – RELATÓRIO FINAL E MOÇÕES – O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	497
APÊNDICE 7 - QUADRO 6: ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS NO ÂMBITO DA UNIÃO	505
APÊNDICE 8 - RELAÇÃO DOS PROGRAMAS PREVISTOS NO PLANO PLURIANUAL QUE ENFATIZAM O TERMO “DESENVOLVIMENTO”	507
APÊNDICE 9 – QUADRO 7: RELAÇÃO DE ALGUNS FUNDOS E OS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS POR SUA GESTÃO	509
APÊNDICE 10 - QUADRO 8: AMOSTRA DO PPA (2008/2011) APRESENTADO SOB A FORMA DE PROGRAMAS FINALÍSTICOS E RESPECTIVAS AÇÕES, COM BASE NA LEI Nº. 11.653, DE 07.04.2008	511
APÊNDICE 11 - QUADRO 9: AMOSTRA DO PPA (2008/2011) APRESENTADO SOB A FORMA DE PROGRAMAS DE APOIO AS POLÍTICAS E ÁREAS AFINS, E RESPECTIVAS AÇÕES, PREVISTOS NA LEI Nº. 11.653, DE 07.04.2008	512
APÊNDICE 12 - QUADRO 10: ÓRGÃOS DE ASSESSORAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	514
APÊNDICE 13 - QUADRO 11: MINISTÉRIOS DE ESTADO	516
APÊNDICE 14 – QUADROS DE DETALHAMENTO DE PROGRAMAS E DE EXECUÇÃO DE DESPESAS	523
APÊNDICE 15 - QUADRO 12 : QUEM FORAM OS PROCURADORES-GERAIS DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ	524
APÊNDICE 16 - ESCOLHA DOS PROCURADORES-GERAIS: DATA BASE 31 DE DEZEMBRO DE 2005	536
APÊNDICE 17 - QUADRO 13: AS ONZE PRIMEIRAS MULHERES QUE INGRESSARAM NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ	537
APÊNDICE 18 - QUADRO 14: RELAÇÃO DOS PRESIDENTES DA ASSOCIAÇÃO PARANAENSE DO MINISTÉRIO PÚBLICO	538
APÊNDICE 19 – NÚMERO DE AÇÕES CÍVIS E TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AJUIZADAS	540
APÊNDICE 20 – CASOS DE NEPOTISMO EM SEDE DE RECURSO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ NOS ÚLTIMOS TRÊS ANOS	541
APÊNDICE 21 - QUADRO 15 :SUSPENSÃO DE LIMINAR	544
APÊNDICE 22 - QUADRO 16A: RECURSOS DE AGRAVO - ACÓRDÃO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO E ACÓRDÃO EM AGRAVO REGIMENTAL	547
APÊNDICE 23 - QUADRO 16B: RECURSOS DE AGRAVO - DECISÕES MONOCRÁTICAS EM AGRAVO E EM AGRAVO DE INSTRUMENTO	550
APÊNDICE 24 - QUADRO 17: DECISÕES MONOCRÁTICAS EM MANDADO DE SEGURANÇA, APELAÇÃO CÍVEL E MEDIDA CAUTELAR	554
APÊNDICE 25 - QUADROS 18 E 19: AÇÕES PENAIIS - ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA	555

INTRODUÇÃO

A presente tese de doutorado teve por objetivo principal produzir uma reflexão teórica acerca da Política Institucional que é adotada pelo Ministério Público a fim de mostrar se e como o Ministério Público, tido como um novo ator no campo das políticas públicas (empoderado pela investidura no cargo por concurso e pela lei) pode tensionar com a “liberdade” ou “discricionariedade” do Administrador Público (empoderado pelo mandato eletivo) e intervir mediante ações afirmativas, no campo das políticas públicas, visando melhorar a qualidade de vida das pessoas, assegurando-lhes o cumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana, que é base de sustentação dos direitos humanos, e assim contribuir para as metas dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas até 2015 e planejar suas ações para o futuro.

A efetivação dos Direitos Humanos, no Brasil, é um grande desafio, sobretudo, porque o País está localizado na América Latina, uma das regiões mais desiguais do mundo. Muito há que se fazer para reduzir o quadro de pobreza, desigualdade e exclusão social, e para defender a Democracia pela via do Planejamento, visando garantir o Desenvolvimento Nacional que se dá através de Políticas Públicas materializadas em Planos de Ação que, por sua vez, visam a inclusão social.

Existe uma expectativa em relação ao papel que as Instituições e Poderes podem desempenhar para contribuir ainda mais com a Planificação Democrática e, assim, caminhar em busca de valores como a igualdade, a liberdade, a fraternidade e a Justiça Social, razão pela qual resolveu-se, neste estudo, pesquisar sobre o Ministério Público, Instituição que tem a missão constitucional de defender o Regime Democrático, promover e garantir a efetivação dos direitos humanos.

A compreensão da função do Estado, visando a inclusão social de forma eficiente (*latu sensu*) que possa entrelaçar o campo das políticas públicas e o do direito administrativo, é o desafio que pretendemos incursionar nesta tese, tomando como ponto central uma pesquisa acerca do papel do Ministério Público, enquanto Instituição Pública do Estado, para aferir se está ou não conseguindo corresponder à demanda dos menos favorecidos e facilitar o acesso à Justiça, nas questões de interesse coletivo e difuso, e como o faz.

A inclusão social está diretamente ligada ao acesso universal aos direitos

fundamentais sociais, que são: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados, na forma do artigo 6º da Constituição Federal. Cabe ao Estado prestar os serviços públicos daí decorrentes de forma eficiente, com qualidade e para todos.

A problemática que remanesce é saber se o direito de acesso à Justiça (sentido lato), que visa garantir os direitos fundamentais nas questões que envolvem os interesses transindividuais, coletivos ou difusos, estão sendo assegurados de forma “eficiente”³ pelo Ministério Público, na via administrativa ou judicial, e enfatizar a importância da participação Institucional e da Sociedade no momento do planejamento das políticas públicas e do controle social.

O poder é do povo e em seu nome deve ser exercido de forma ampla e planejada – democracia participativa e planificada. O fundamento do poder constituído está na vontade soberana do povo e é necessário que as Instituições possam reivindicar os direitos do povo junto ao Poder constituído, porém com base no Planejamento Democrático das Políticas Públicas, materializado em Planos, que servirão de títulos executivos.

Com o objetivo geral de saber se e como o Ministério Público no campo das políticas públicas pode prestar a sua contribuição com vistas à efetivação dos direitos humanos, por se tratar de um tema muito amplo optou-se em adotar, como referência, um ícone mundial, um Plano Global que é adotado por mais de 181 Países, inclusive o Brasil, intitulado “8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas” - (ODM), cujas metas o Brasil se comprometeu em atingir até 2.015.

Chama-se atenção, aqui, ao fato de que todos os Municípios Brasileiros foram individualmente mapeados para se saber como está a situação de cada ODM em sua cidade⁴.

Os estudos sociológicos sobre Ministério Público ainda são raros no Brasil e as pesquisas realizadas na área de políticas públicas, em geral, são fragmentadas e impedem uma visão global e totalizante, o que fez com que este trabalho de pesquisa fosse transdisciplinar, permeando campos da Sociologia, Direito, Política, Administração e Gestão Pública visando atingir os seguintes objetivos específicos:

³ Princípio Constitucional da Eficiência;

⁴ Portal ODM – Ao consultar o site www.portalodm.com.br é possível analisar, com gráficos ilustrativos, sobre a situação de cada ODM em sua cidade, através do Sistema de Indicadores Municipais on line.

- mostrar, nos capítulos que antecedem ao do Ministério Público, como se dá o planejamento democrático das políticas públicas, eis que o Ministério Público tem o hábito de agir sem conhecer a fundo o ciclo e as etapas das políticas públicas e a visão global do desenvolvimento;

- analisar o Ministério Público sob a ótica sociológica de estrutura, organização, funções, controle, garantias, composição e genealogia;

- pesquisar como o Ministério Público age de forma emergencial para atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio;

- identificar como o Ministério Público pode interagir de forma planejada, no campo das políticas públicas, para atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Parte-se, aqui, do pressuposto de que o resultado das ações do Ministério Público podem ser mais efetivas, quando deixa de agir de forma emergencial, e passa a intervir com base em prévio planejamento, que tem a sua origem em um campo precedente que é o das políticas públicas e do desenvolvimento.

A metodologia empregada consistiu em pesquisa bibliográfica, documental e estudos de casos. Trata-se de pesquisa aplicada porque gera conhecimentos úteis à solução de problemas sociais, e com conteúdo quantitativo e qualitativo. O tipo de pesquisa é metodológica porque usa a mensuração e maneiras de obter e analisar dados.

Vários autores foram visitados, re-visitados e pesquisados para alicerçar a construção desta tese, em especial, porque se trata de um tema transversal e interdisciplinar. De maneira bem ampla, a estrutura da tese se desenvolveu da seguinte forma:

- Capítulo I – Democracia, Direitos e Políticas Públicas

Como principal referencial teórico desta tese parte-se das concepções do autor clássico Karl Mannheim e, em especial, da sua obra intitulada “*Liberdade, Poder e Planificação Democrática*”, e da proposta ali contida para se criar uma nova Instituição e, assim, compreender como ele entende o futuro da democracia através do aperfeiçoamento do processo de planejamento, a fim de construir uma visão globalizante do Sistema Social. Aborda-se, ainda, os Desafios da Democracia na América Latina Hoje, em uma visão atual de Jessé de Souza.

Busca-se, na seqüência da tese, transportar os ensinamentos teóricos de Mannheim para a realidade brasileira, pesquisando qual é a produção científica no

campo das políticas públicas do Brasil, para, então, relacioná-la com campos pouco explorados, e investigar como se dá o processo de planejamento da administração pública.

Para compreender, no contexto histórico e evolutivo, como os direitos humanos e as políticas públicas podem contribuir para a planificação democrática, foram consultados autores consagrados como T.H.Marshall, Reinhard Bendix e Norberto Bobbio, bem como destacados autores nacionais, a exemplo de Marta Arretche, Sonia Draibe, Maria Paula Dallari Bucci e Gilberto Bercovici.

- Capítulo II – Desenvolvimento e Construção de Políticas Públicas

Ao se constatar que as políticas públicas são vistas sob uma ótica setorial mas que demandam uma visão global, cuja visão só se dá a partir da concepção do desenvolvimento e do planejamento, referenciam-se autores que tratam do desenvolvimento, tais como Pinto Ferreira, Costa Pinto, Amartya Sen, Ignacy Sachs, Bernard Kliksberg, e do planejamento na seara da Gestão Pública, que é Matias-Pereira. Ao final, pretende-se chegar a um conceito de desenvolvimento que permita, se compreender como se dá o planejamento governamental no âmbito do Poder Executivo e com a participação do corpo político, no que tange ao planejamento, formulação, implementação de políticas públicas e avaliação. Ou seja, como se dá a engrenagem do sistema social e quais são as políticas públicas e os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. É com base nesta visão sistêmica que poderemos compreender o papel do Ministério Público no campo do desenvolvimento e das políticas públicas, tensionando com os gestores públicos, visando contribuir para a efetivação dos 8 ODMs.

- Capítulo III – O Planejamento Democrático do Desenvolvimento se instrumentaliza em Planos, e, esses Planos são documentos que simbolizam o detalhamento da política pública, permitindo o seu controle com vistas à efetivação dos direitos humanos Nesse capítulo propõe-se, um resgate histórico da função do planejamento na estrutura do Estado, mostrando que o planejamento do desenvolvimento se instrumentaliza em Planos. E, então, chega-se a nossa proposta de reformulação do processo de políticas públicas num ciclo composto de 7 (sete) etapas, com a inclusão expressa dos Planos, cujas etapas, constituem o Processo de Planejamento do Desenvolvimento e das Políticas Públicas.

Detalha-se como se desenvolvem as 7 (sete) etapas que vão do Planejamento até a Execução propriamente dita das políticas públicas. São elas: 1. agenda política; 2. diagnóstico; 3. formulação da política pública; 4. estratégia e decisão política com vistas à garantir o desenvolvimento; 5. detalhamento da decisão política em planos e indicação dos programas; 6. inclusão dos programas previstos nos planos no Plano Plurianual – PPA; 7. gestão do Plano Plurianual (com implementação dos programas, controle e avaliação).

Nesse capítulo foi dado destaque especial para a 5ª etapa, que é a do detalhamento da decisão política em PLANOS, por se entender que a transformação da vontade popular democrática em PLANOS é que irá garantir o desenvolvimento e a efetivação dos direitos humanos. Pois os planos integram o processo de planejamento e servirão como instrumentos, como verdadeiros títulos executivos, para que se possa exigir o cumprimento da política pública nos moldes em que foi concebida e deliberada democraticamente.

Mostrou-se como vêm sendo planejados, discutidos e construídos, democraticamente, a partir de Conferências, alguns Planos, dentre eles o Plano Nacional de Saúde, o Plano Nacional de Educação, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, o Plano Nacional de Cultura, o Plano Nacional de Assistência Social, o Plano Diretor, o Plano Nacional de Habitação e o Plano de Saneamento Básico. Deu-se ênfase à necessidade de regulação pelo Poder Público e à ampliação do controle social.

Estruturou-se, a partir daí, a visão sistêmica, que é indispensável para uma visão global e totalizante das políticas públicas, ao identificar a importância e o conceito da palavra “programa” e como os “programas” previstos nos referidos “Planos” são incluídos no Orçamento Público através do PLANO PLURIANUAL, que é o Plano que orienta toda a estruturação de funcionamento do Estado.

Destacou-se, aqui, como se dá a relação direta do PLANO PLURIANUAL com a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo da União.

Por fim, ao tratar da 6ª etapa do ciclo das políticas públicas, mostrou-se como se dá a Gestão Pública, propriamente dita, do Plano Plurianual, através da implementação dos “programas” previstos no PPA, controle e avaliação. Novamente se chamou a atenção para a importância do controle interno e externo, do controle social e de um Sistema de Informações capaz de contribuir para a Avaliação de Programas.

Ao atingir este ponto da pesquisa foi possível se concluir o que são políticas públicas e como o seu ciclo se desenvolve em sete etapas com a participação interativa de vários atores, ou seja, através da governança interativa.

- Capítulo IV – Ministério Público e o Controle Externo das Políticas Públicas

A partir da compreensão sistêmica da complexa rede de interatividade que envolve o desafio de planejar democraticamente a construção do ciclo das políticas públicas a fim de que os direitos humanos possam ser efetivados, passou-se a desvendar o papel de um dos novos atores no cenário das políticas públicas, que é o Ministério Público, a quem compete intervir para defender e promover a efetivação plena dos direitos humanos. Como não é possível se avaliar o grau de eficiência, eficácia e efetividade desta intervenção sem saber qual é o diagnóstico da realidade social que está sendo enfrentada, optou-se por referenciá-la no ícone global das metas dos 8 (oito) Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, que é um Plano Global e Prático que 181 Países do Mundo, inclusive o Brasil, se comprometeram em atingir até o ano de 2.015 como forma de reduzir o cenário da desigualdade social e melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Desta forma, este capítulo foi estruturado em quatro etapas assim organizadas:

- A primeira etapa, que trata da análise sociológica do Ministério Público no tocante à origem, conceito, princípios, controle, garantias, estrutura organizacional, composição histórica, genealogia e, como diria Bourdieu “o Mistério do Ministério”, teve como marcos teóricos sociológicos Maria Tereza Sadek e Rogério Bastos Arantes;
- A segunda etapa pesquisou como o Ministério Público age de forma “emergencial” para atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, tensionando, quando necessário com os gestores públicos, e o papel do Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público (SIM-MP). Neste tópico discorreu-se sobre o que é o SIM-MP, Sistema desenvolvido pela Associação Paranaense do Ministério Público do Paraná e qual a sua utilidade para que a sociedade e a comunidade acadêmica consigam visualizar as ações que o Ministério Público desenvolve nas áreas da Educação, Saúde, Trabalho, Moradia, Renda,

Meio Ambiente, Consumidor, Eleitoral, Fundações, Justiça Social, Institucional e Patrimônio Público, as quais impactam nos 8 ODMs. No que tange à atuação do Ministério Público em defesa do patrimônio público foi dada ênfase a um tema atual e que gera tensão e conflitos, que é o do combate ao nepotismo e seus reflexos no relacionamento Institucional com outros Poderes, tomando-se como “case” o Estado do Paraná. Neste aspecto, a condução do trabalho de pesquisa foi orientada pelo sociólogo e cientista político Doutor Ricardo Costa de Oliveira, da UFPR;

- A terceira etapa dedicou-se, com base no conhecimento prévio acerca do funcionamento das políticas públicas, a pesquisar o Ministério Público de forma diferenciada - não da forma como seus agentes atualmente intervêm e que partem para a intervenção sem conhecer o campo das políticas públicas - mas enfrentando o desafio de pesquisar “como o Ministério Público interage de forma planejada no campo das políticas públicas para atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, ao exercer o controle externo e estimular a ampliação do controle social; neste patamar da pesquisa, foi apresentada uma Tese de Ação Concreta Programada para o Ministério Público; e, ao se identificar que o Brasil não conseguirá atingir até o ano de 2015 a meta do 7º Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, referente ao saneamento básico, foram apresentadas as 9 (nove) etapas que formam a Estrutura do Plano Institucional do Ministério Público na área de Saneamento Básico, assimilando todas as etapas do ciclo das políticas públicas analisadas nos capítulos anteriores da tese. Por certo que se trata de uma visão de planejamento estratégico de longo prazo, que não precisa ficar restrita à área de saneamento básico (esta área foi utilizada como referência justamente porque é a meta que o Brasil, em relação ao que se comprometeu com as Nações Unidas, não conseguirá atingir). Evidentemente que se poderia ter idealizado e proposto, exemplificativamente, a estrutura do Plano na Área da Educação Básica de Qualidade para Todos, que é o caminho estruturante que irá de fato reduzir o quadro de pobreza, desigualdade e exclusão social no Brasil⁵.

⁵ Na mesma linha do que sustentamos na obra “Direito Humano à Educação e Políticas Públicas”.

Neste aspecto, a pesquisa sociológica contou com a orientação da socióloga da UFPR Doutora Maria Tarcisa Silva Bega;

- A quarta etapa, ao final, concluiu que a interatividade de vários atores nessa permanente construção e planejamento democrático das políticas públicas é que nos permitirá compreender melhor a “ação social”, o “sistema social”, a “democracia” e o que é “capital social”.

Enfim, o que se buscou, neste estudo, foi fornecer uma visão sistêmica e global das etapas do processo de planificação democrática no âmbito da administração pública, desde a formulação da política até a sua execução através de planos de ação e sistemas de informação e controle, para permitir à sociedade e a seus representantes legais uma melhor compreensão e reflexão acerca da ação dos governantes no planejamento, orçamento e gestão da coisa pública, com vistas à melhoria da qualidade de vida das pessoas.

CAPITULO I – DEMOCRACIA, DIREITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Na essência da democracia é que encontramos - como a sua etimologia indica - a titularidade e o exercício do poder político supremo pelo povo. Pode-se discutir teoricamente a abrangência do conceito de *povo*, pois em uma poliarquia (do grego *Polyanthéa*), se trata do governo exercido por muitos, diversamente de uma oligarquia (do grego *oligarchía*), que se refere a um governo exercido por poucas pessoas, em que há preponderância de um grupo reduzido que conduz à gestão pública.

No Brasil constituído por um Estado Democrático de Direito adota-se a poliarquia através do pluralismo político, em que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição Federal.

Estes representantes eleitos não podem ser confundidos com o governo, ou seja, com aqueles que dispõem de poder sobre o povo, eis que, quando o povo elege o chefe do poder executivo de forma democrática, este não se transforma, em razão do resultado do processo eleitoral, em representante do povo.

A sua eleição equivale a uma manifestação de consentimento popular para o exercício do governo, que passa a ser fiscalizado pelo povo, diretamente, ou por seus representantes que, usualmente, são os membros do Poder Legislativo.

A fiscalização que, em geral, se dá pelos membros do Parlamento não é exclusiva, pois cabe ao Ministério Público, como representante dos interesses do povo, exercer esta fiscalização, este controle externo. Assim como, também, cabe ao Poder Judiciário, ao Tribunal de Contas, à Defensoria Pública e a qualquer do povo, por si, ou através de organizações governamentais ou não governamentais o exercício do controle social.

Para que este controle possa ser exercido de forma mais ampla é necessário que a democracia seja gradativamente ampliada, construída por meio de um sistema de decisões populares diretas, pela via da planificação democrática, em que as políticas públicas, que refletem a vontade popular, se traduzam em planos de ação concreta, aptos a resolver questões coletivas fundamentais que estabeleçam diretrizes vinculantes para os órgãos de governo. É o governo, submetendo-se ao soberano - à vontade do povo; o governo a serviço do povo, e não o dono do poder.

É fundamental, para tanto, que o povo se pronuncie com freqüência e de forma incisiva para deixar explícita a sua vontade através de Conferências, Fóruns e Conselhos, visando decisões colegiadas e democráticas passíveis de serem transformadas em Planos de ação que vinculem a ação do governo e sejam passíveis de controle, em especial, pelo Ministério Público. Isto porque democracia não se constitui apenas em um conjunto de instituições jurídicas: ela vive de uma ética baseada em valores. A prática democrática depende da cultura e dos costumes do povo, e isso não se transforma pela via do Direito, por lei ou por decreto, e sim através da educação e da cultura.

A educação é o instrumento que conduz ao exercício de uma cidadania plena, que se dá através da participação permanente e cada vez mais ativa nos assuntos de governo, visando o respeito aos direitos humanos. É fundamental ensinar ao povo a lógica de funcionamento da burocracia do aparelho de Estado para que compreenda, de fato, como ele pode participar ativamente da construção dos planos de ação governamental e para que as Instituições possam exercer o controle social, atribuição que é sua, de fato e de direito.

Como trilhar este caminho é uma tarefa árdua e de construção permanente, que depende da educação e da cultura do povo, o que se pretende, nesta tese, é identificar alguns pontos relevantes que contribuam para este longo e complexo percurso no campo das políticas públicas, tendo em vista que se a sociedade compreender a dinâmica do funcionamento da burocracia do Poder Executivo e aprimorar o hábito ainda incipiente da planificação democrática e do exercício do controle social, o trabalho desenvolvido pelo Ministério Público pode ser mais eficaz.

Com base em tais pressupostos, neste capítulo pretende-se identificar quais são os desafios contemporâneos à Democracia, de que forma se dá, segundo Mannheim, o Planejamento Democrático ou a Planificação Democrática, e a importância das Instituições que influenciam e exercem o controle do Governo, com perfil que se aproxima da Organização das Nações Unidas e do Ministério Público, visando melhorar as condições de vida das pessoas, reduzir a pobreza e atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Pretende-se, também, identificar, após a II Guerra Mundial, como se deu a evolução dos direitos humanos e a emergência das políticas públicas, mostrando a ampliação progressiva de direitos até atingir as novas dimensões de direitos humanos no Brasil, que poderão ser potencializados e efetivados através de políticas públicas.

1.1 DESAFIOS À DEMOCRACIA

Na Grécia, há cerca de duas décadas foi celebrado o aniversário dos 2.500 anos da instauração das instituições democráticas em Atenas pelo legislador Clístenes (considerado o verdadeiro pai da democracia), em 508 a.C. Em frente à Acrópolis de Atenas, em Pnyka, foi realizado o evento mais importante dessa celebração no lugar onde se reunia, na Antiguidade, a Eclésia do povo, ou seja, a Assembléia Geral de todos os cidadãos atenienses que decidia sobre assuntos referentes à cidade.

Por mais de 2.500 anos filósofos e intelectuais tratam da *democracia* em busca de sua definição e conteúdo. Vale registrar que Péricles, o grande líder ateniense da era clássica, em seu famoso discurso fúnebre, o “Epitáfio”, enunciou a definição da democracia, dizendo que o regime ateniense se denomina democracia, por não estar o governo do estado nas mãos de poucos, mas de muitos.

Para os gregos antigos, a liberdade de expressão e a igualdade de direitos eram os princípios fundamentais da democracia. Para os contemporâneos, esses princípios são exercidos por eleições livres, multipartidarismo e direitos humanos. Indistintamente, seja para os antigos ou para os contemporâneos, o conteúdo da democracia era e continua sendo a liberdade. A liberdade, contudo, exige igualdade de oportunidades, justiça social e respeito à dignidade da pessoa humana. Percebe-se, assim, que o modelo de democracia, ao longo dos anos, vem sendo objeto de discussão e aprimoramento, o que é, sem dúvida, salutar. Podem-se, neste aspecto, abordar várias concepções, tais como democracia representativa, formal, deliberativa, comunicativa, participativa e outras.

Coube à Inglaterra dar início, lentamente, à *democracia representativa*. No ano de 1215, após vários anos de luta entre a realeza e os nobres, o Rei João, da Inglaterra, assinou um acordo com os barões mais influentes, conhecido como a “Carta Magna”, estabelecendo a independência dos tribunais e impondo ao Rei a obrigação de consultar os seus barões quanto aos aspectos mais importantes da política. Neste caso, ainda não havia participação popular.

A *democracia formal* é aquela que contempla a idéia de que os direitos são mencionados nas Constituições; contudo, sabe-se que nem sempre ocorre a efetivação dos direitos previstos na legislação, razão pela qual existe um campo fértil a ser explorado, que é, justamente, o das políticas públicas.

A visão formal da democracia não pode ser debilitada, pois, afinal, as leis são importantes fontes de garantia de direitos com o intuito de evitar práticas totalitárias. Contudo, é necessário que o Direito se aproxime das Políticas Públicas em busca da efetivação dos Princípios Constitucionais, em especial, o da Eficiência na Administração Pública, visando garantir o princípio da dignidade da pessoa humana através da prestação de serviços públicos essenciais e de qualidade para as pessoas, contando com a participação da comunidade, inclusive, na avaliação da qualidade dos serviços públicos e no controle social.

A *democracia deliberativa* configura-se em um conceito que vem sendo ampliado como alternativa a uma teoria da democracia baseada nos interesses e que tem sido, na prática, exercitada através do papel dos Conselhos, como fruto de Convenções, Conferências, Fóruns, Audiências Públicas e outras formas de exercício democrático do poder.

Iris Mariton Young trata deste tema, e após explorar as limitações do ideal da democracia deliberativa como é formulado, habitualmente, propõe algumas revisões desse enfoque da teoria democrática, o que chama de *democracia comunicativa*. O ideal da democracia comunicativa é mais inclusivo do que o da democracia deliberativa porque reconhece que, quando o diálogo político visa a solucionar problemas coletivos, este requer uma pluralidade de perspectivas, estilos de discurso e maneiras de expressar a particularidade de situações sociais, bem como a aplicabilidade de princípios. Esta teoria da democracia requer uma ampla e plural concepção de comunicação (SOUZA, 2001, p. 365). A *democracia comunicativa* é, assim, a que mais se aproxima do modelo de *democracia participativa*, haja vista que cada vez mais os cidadãos são chamados a discutir e participar da formulação de políticas públicas.

1.1.1 Democracia na América Latina

Nos organismos internacionais existe unanimidade em se considerar que a América Latina é, efetivamente, a região mais desigual do planeta, com base nos dados disponíveis. Em termos internacionais, a estrutura da distribuição de renda é a mais regressiva. A América Latina é a região onde os 5% mais ricos recebem mais do que em qualquer outra região: 25% da renda nacional; e a área onde os 30%

mais pobres recebem menos: 7,5%. Os 10% mais ricos da população regional detêm uma renda equivalente a 84 vezes àquela relativa aos 10% mais pobres.

Esse quadro de iniquidade não se manifesta apenas no plano de distribuição de renda, mas também em outras áreas-chave da vida, como o acesso a ativos produtivos, o acesso ao crédito, às possibilidades de educação, saúde e, atualmente, à integração ao mundo da informática (KLIKSBURG, 2003, p. 217-218).

A democracia, como regime político, é importante, mas por si só não resolve todos os problemas sociais. A América Latina apresenta um marcante paradoxo: de um lado, registra mais de duas décadas de governo democrático e, de outro, enfrenta uma crescente crise social na qual persistem profundas desigualdades, elevados níveis de pobreza, insuficiente crescimento econômico e um aumento gradativo do grau de insatisfação popular com essas democracias.

Com o intuito de contribuir para uma agenda ampliada, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) apresentou um Relatório sobre a Democracia na América Latina (PNUD, 2004), documento elaborado por especialistas independentes que oferece uma análise abrangente do estado da democracia na América Latina mediante a combinação de indicadores quantitativos e diálogos com líderes e formadores de opinião.

Mark Malloch Brown, administrador do PNUD, no prólogo do livro contendo o Relatório, destaca que o cerne do problema está justamente no fato de que, embora a Democracia tenha se propagado, suas raízes ainda não são arraigadas na cultura sócio-política da América Latina, e o Relatório assinala que mais de 50% dos latino-americanos estariam dispostos a sacrificar um governo democrático em favor do progresso socioeconômico real.

Como a democracia é um processo e não um ato isolado, para que ela não defina Brown destaca que a América Latina precisa trabalhar incansavelmente para que as instituições democráticas, das legislaturas às autoridades locais, sejam transparentes, prestem contas de seus atos e desenvolvam as aptidões e capacidades necessárias para desempenhar seus papéis. Na prática, ele destaca que (PNUD, 2004, p. 14):

[...] o desafio implica também na construção de instituições legislativas e jurídicas capazes de proteger os direitos humanos e de gerar espaço para um debate político vigoroso e pacífico"... Os Objetivos de Desenvolvimento

do Milênio (ODM) das Nações Unidas que vão de reduzir à metade a pobreza extrema e a fome até assegurar que, no ano de 2015, todas as meninas e meninos freqüentem escolas – oferecem um instrumento para ajudar a atender essas questões no nível nacional e regional. Num sentido muito real, os ODM constituem o primeiro manifesto global para mulheres e homens, meninas e meninos de todo o mundo: um conjunto de questões concretas, mensuráveis e enunciadas sinteticamente, de forma que qualquer um possa compreendê-las e honrá-las.

Nos últimos anos, economistas e organismos de desenvolvimento voltaram os olhos para o papel das Instituições, destacando-se a Teoria Neoinstitucional⁶. O Governo do Povo não se resume ao processo eleitoral: exige uma forma de organização que garanta a efetivação dos direitos humanos para todos. As questões que se colocam são: Como manter a vigência e aperfeiçoar o regime democrático? Como expandir a cidadania social e reduzir a pobreza e a desigualdade social? Como ampliar o processo de participação popular nos temas mais relevantes? Como as Instituições, e, dentre elas, o Ministério Público, podem contribuir para defender a manutenção do regime democrático e o aprimoramento do modelo? São os problemas que constam da agenda e os quais devem ser enfrentados com urgência.

1.1.2 Democracia Hoje

Desde o final da II Guerra Mundial (1945) a democracia viveu sua época de maiores mudanças. Enquanto regime político, passou a ter grande prestígio em todo o mundo na segunda metade do século XX. Nos países avançados, a boa educação, de forma acessível a todos, e uma mídia plural têm contribuído para redefinir o sentido de expressões como reflexão no espaço público e aprendizado coletivo. Nos países em desenvolvimento, embora de forma mitigada, também já se percebem mudanças neste sentido. Novas questões e novas atitudes diante do cenário político permitem contextualizar a discussão sobre o tema da democracia, hoje.

Para o sociólogo Jessé de Souza, a perda de importância das contradições

⁶ Matias Pereira, na obra “Manual de Gestão Pública Contemporânea” (2009, p. 206), trata da Teoria Neoinstitucional, destacando que para os autores March e Olson, o neoinstitucionalismo “busca contribuir para o aumento da capacidade dos atores políticos de compreender o funcionamento das instituições políticas e, desta maneira, saber conduzi-las de forma mais eficiente”. Enfatiza ainda, que, segundo Beyme, “a análise das políticas públicas não dispõe de uma análise uniforme” (2009, p. 205), e que a “combinação moderna de métodos, entretanto, vem contribuindo para consolidar a formação teórica, que reflete e modifica o conhecimento sobre a política processual tradicional”.

de classe que marcaram o último século de conquistas social-democratas mostra-se como um desafio à reflexão crítica. A questão das *formas de reivindicação política* é que tem assumido um lugar crescente nas discussões contemporâneas.

No livro de Jessé Souza, intitulado “Democracia Hoje – novos desafios para a teoria democrática contemporânea” (SOUZA, 2001), um dos desafios que se apresenta é o de encontrar um modelo capaz de compreender a origem da desigualdade social brasileira e caminhar rumo à igualdade, liberdade e solidariedade. A explicação para esta desigualdade é complexa e ainda não existe, no Brasil, uma “teoria da ação social” adaptada para o contexto da modernidade periférica brasileira e latino-americana.

A questão da desigualdade social é um tema recorrente, que vem sendo tratado sob o ponto de vista teórico-analítico de forma mais recente pelo sociólogo Jessé de Souza, como se vê no livro “A Invisibilidade da Desigualdade Brasileira” (2006). O ponto principal, segundo Souza (2006, p. 18), é compreender por que as pessoas sentem, o que elas sentem e qual a dinâmica social que produz, de forma tão avassaladora, esse tipo de sentimento, a exemplo de humilhação e baixa auto-estima, precisamente para determinada classe de pessoas. Esse ponto é fundamental, posto que apenas a partir daí se poderá conceber uma teoria crítica da sociedade que explique toda a dinâmica das causas que produzem dor, desrespeito, não reconhecimento, por parte de uns, e legitimação, felicidade, prazer e saúde, para outros.

Jessé Souza pleiteia uma nova abordagem acerca do fenômeno da desigualdade por meio de uma articulação entre Pierre Bourdieu e Charles Taylor, e cria um novo arcabouço teórico-analítico por onde intenta compreender o fenômeno da desigualdade a partir de mecanismos impessoais, opacos e intransparentes capazes de atribuir um valor diferencial a propósito dos seres humanos.

Enquanto no plano teórico se tenta construir uma *teoria da ação social alternativa* adequada para a realidade brasileira, o tema da desigualdade social vem sendo tratado sob o signo da percepção da realidade, em razão de fenômenos comuns em vários países, tais como a falta de segurança, violência, necessidade de efetivação dos direitos humanos e de controle das políticas públicas, dentre vários outros.

E é neste contexto de percepção da realidade que passa-se, nos próximos capítulos, a enfatizar a interrelação entre temas (democracia, políticas públicas,

direitos humanos e desenvolvimento), que é uma Agenda Global comum a vários Povos e Nações, a fim de mostrar a necessidade de *uma planificação democrática para o desenvolvimento*, instrumentalizada em Planos de Ação.

1. 1.3. Democracia no Brasil e o Desafio do Planejamento

Democracia, no Brasil, é o regime adotado pela Carta Constitucional pelo qual a vontade da maioria do povo deve ser respeitada e garantida visando o equilíbrio da estrutura social, de forma igualitária, justa e com expansão das liberdades individuais, mas que depende do processo de *planificação democrática do desenvolvimento* para que as pessoas exercitem o amplo controle social dos Planos de Ação. Este é o caminho, a nosso ver, para garantir a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana em uma sociedade democrática e em um ambiente de Paz e Amor fraterno. A questão que se coloca é como avançar em direção ao caminho do planejamento democrático do desenvolvimento e ampliar o controle do poder fortalecendo novas Instituições.

1.2 O PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO OU PLANIFICAÇÃO DEMOCRÁTICA – O TERCEIRO CAMINHO NA VISÃO DE MANNHEIM

Karl Mannheim é um dos autores considerados como núcleo de sustentação teórica desta tese, razão pela qual far-se-á uma análise mais aprofundada sobre a sua trajetória profissional, sua relação com renomados autores da Sociologia e seu pensamento sobre a Democracia, enquanto Teoria de Poder, e a importância da planificação ou planejamento democrático instrumentalizado em plano, como terceiro caminho para ampliar a liberdade das pessoas, distribuir e controlar o poder.

Destacar-se-á, também, a proposta apresentada por Mannheim de criação de uma nova Instituição de Ordem na Era do Planejamento que, a nosso ver, muito se assemelha, no plano internacional, à Organização das Nações Unidas, e no plano nacional, à Instituição do Ministério Público, visando ampliar o consenso e o controle coletivo do Governo.

1.2.1. Trajetória Profissional de Mannheim Contextualizada com outros Sociólogos

Para tanto, torna-se necessário revisitar a trajetória sociológica do clássico Karl Mannheim – intelectual que cumpriu importante missão e deixou rico legado de conteúdo científico para, com base em seus ensinamentos, se buscar respostas para os desafios do presente, refletir e conhecer quais são os princípios de uma sociedade planejada, porém, democrática, bem como os princípios que orientam a *teoria de poder* para esta sociedade democrática.

Karl Mannheim, um sociólogo judeu nascido na Hungria (27.03.1893) e falecido em Londres (09.01.1947), recebeu influências sociológicas da Hungria, Alemanha, França e Inglaterra, iniciando seus estudos de filosofia e sociologia em Budapeste, onde participou de um grupo de estudos liderado por Georg Lukács. Estudou em Berlim (onde ouviu conferências de Georg Simmel⁷, e em Paris. Em Heidelberg, na Alemanha, foi contemporâneo de Alfred Weber (irmão de Max Weber), do qual era tido como adversário.

Após a publicação de “Utopia e Ideologia”, em meados de 1920, Mannheim obteve uma cátedra de sociologia em Frankfurt e convidou seu assistente, o então estudante de sociologia Norbert Elias⁸. No livro “Norbert Elias por Ele Mesmo” (ELIAS, 2001, p. 106), o autor relata várias passagens que permitem conhecer mais sobre a vida e o pensamento de Mannheim:

Mannheim, quanto a isso não há a menor dúvida, era um homem brilhante e estava em seu apogeu na época; atraía cada vez mais estudantes, que abandonavam professores mais antigos como Alfred Weber (ELIAS, 2001, p. 42).

[...] como antigo aluno de Lukács e naturalmente em virtude da politização intensa de seu país de origem, tinha um conhecimento impressionante da literatura marxista (ELIAS, 2001, p. 93).

Fugiu das ditaduras e conseguiu algo muito difícil, à época, para exilados

⁷ O autor clássico Georg Simmel (1858/1918) dotado de rara genialidade e defensor da liberdade espiritual do indivíduo, trabalhou por muito tempo como livre-docente na Universidade de Berlim sem receber dos cofres da Instituição. Fundou a Sociedade Alemã de Sociologia com Max Weber e Tönnies. Como é possível a sociedade na ótica de Simmel? Para Simmel, a sociedade não é algo estático e acabado, e só pode ser compreendida como resultante das ações e reações dos indivíduos entre si, ou seja, por suas interações. “É através das múltiplas interações uns-com-os-outros, contra-os-outros e pelos-outros que se constitui a sociedade, como realidade inter-humana” (SIMMEL, 1983, p. 21 e s.). Para Simmel, “o que se lastima como sobrecarga de nossa vida com mil superficialidades das quais não podemos nos libertar, como contínuo estímulo do homem cultural, é que (...) este não é levado à criatividade, mas ao consumo passivo de mil coisas que o nosso desenvolvimento não pode abarcar e que permanecem nele como peso morto – todos estes sofrimentos não são nada além dos fenômenos daquela emancipação do espírito objetivado”.

⁸ Elias já era doutor em psicologia e filosofia.

que viviam em países estrangeiros e com domínio limitado do idioma local – duas cátedras: primeiro na Alemanha, após ter sido expulso por de seu país natal, a Hungria; depois, na Inglaterra, onde se refugiara para escapar de Hitler. Desenvolveu “numa direção precisa, a tese marxista segundo a qual o pensamento não apenas pode estar ligado aos interesses, mas que o é, necessariamente” (ELIAS, 2001, p. 117).

Marx desenvolveu uma teoria dos processos de longo prazo que atribui a uma esfera parcial do desenvolvimento da sociedade a função de um motor da evolução em seu conjunto. No futuro, a meu ver, toda teoria sociológica deverá conter uma teoria dos processos sociais de longo prazo (ELIAS, 2001, p. 132).

Elias colocou em prática o seu modo de pensar, pois ofereceu uma interpretação única do desenvolvimento histórico ocidental na obra “O Processo Civilizador”, ao tratar da sociogênese dos conceitos de civilização e cultura e da civilização como transformação do comportamento humano (ELIAS, 1990)⁹.

Em 1933, com a ascensão do nazismo, Mannheim deixou a Alemanha para tornar-se professor da *London School of Economics*, na capital britânica. Sua contribuição para a *teoria do planejamento* merece destaque especial. Ao mudar-se para a Inglaterra, Mannheim conseguiu integrar seus escritos alemães com a tradição sociológica anglo-americana e francesa.

Karl Mannheim viveu na Inglaterra no período de 1933 até seu falecimento, em 1947. Nas duas décadas do pós-guerra (pós 1945), a sociologia britânica não havia se destacado “nem pela sua vivacidade institucional e nem pela sua originalidade teórica” (LALLEMENT, 2004, p. 66/67).

Registre-se que Mannheim tornou-se professor da *London School of Economics* em 1933, sendo que em 1945 existia apenas um departamento de Sociologia em todo o País (na própria *London School of Economics*).

Mannheim faleceu no início de 1947, sendo que até os anos 1960 a sociologia inglesa era pouco aparelhada teoricamente e se dedicava ao exame de fenômenos centrais da sociedade britânica, com destaque para o crescimento do *Welfare State*. Nessa matéria, um dos campos de estudo com melhores resultados é o da mobilidade social e classes sociais, conforme trabalhos apresentados por

⁹ O processo civilizador foi escrito por Norbert Elias quando estava refugiado na Inglaterra, tendo freqüentado durante 3 anos o Museu Britânico e a Biblioteca quase diariamente para fazer pesquisas. (ELIAS, 2001, p. 62).

Marshall.

A partir dos anos 1970, a influência conjunta da fenomenologia, do neomarxismo e do estruturalismo de corte francês transformou o campo da sociologia inglesa em um “verdadeiro calidoscópio cujos fragmentos, em parte, estão hoje integrados na ampla síntese teórica tentada por Antony Giddens” (LALLEMENT, 2004, p. 67).

Na década de 1980 surgiu a escola “pós moderna”, uma corrente cuja difusão, hoje, é internacional. Aqui se pode inserir um conjunto de grandes trabalhos sociológicos que defendem a tese de uma transformação radical das sociedades contemporâneas, como o trabalho do sociológico Z. Baumann (1992)¹⁰.

Dentre os autores citados, é possível perceber, em Giddens, a atualidade do tema da “terceira via”, que já havia sido tratado por Mannheim como o “terceiro caminho”. Giddens, como organizador do livro “O Debate Global sobre a Terceira Via” (2006), mostra a sua preocupação em escolher as contribuições de autores contemporâneos que ajudem a compreender a abordagem e as orientações políticas da terceira via. O desafio da abordagem está ancorada na temática da “esquerda, direita e terceira via”, “terceiras vias da democracia social”, e “uma agenda para o desenvolvimento no século XXI”. São temas que se voltam sobre a existência de uma prática política capaz de levar ao desenvolvimento global.

Ao fazer a introdução no referido livro, Giddens (2006, p. 18-19) deixa claro que “existe um reconhecimento geral quase que por toda parte de que as duas vias que têm dominado o pensamento político desde a Segunda Guerra Mundial fracassaram ou perderam a pujança”. A chamada “primeira via” refere-se às idéias socialistas tradicionais (radicais e reformistas) que baseavam-se nas idéias de gestão e planejamento econômico. A “segunda via” refere-se ao neoliberalismo e ao fundamentalismo de mercado, que foi descartada até mesmo pela maioria de seus adeptos direitistas. Os partidos esquerdistas estão sendo forçados a “criar algo novo”, vez que as doutrinas do socialismo já não são aplicáveis.

Não importa, para Giddens, se empregamos ou não a expressão “terceira

¹⁰ O sociólogo polonês Zigmunt Bauman que teve artigos e livros censurados, dedicou o livro “Amor Líquido – Sobre a fragilidade dos laços humanos” aos riscos e ansiedades de se viver junto, e separado, em nosso líquido mundo moderno. “Talvez seja por isso que, em vez de relatar suas experiências e expectativas utilizando termos como “relacionar-se” e “relacionamentos”, as pessoas falem cada vez mais (auxiliadas e conduzidas pelos doutos especialistas) em “conexões”, ou “conectar-se” e “ser conectado”. Em vez de “parceiros”, preferem falar em “redes”. (...) uma “rede” serve de matriz tanto para conectar quanto para desconectar. “Sempre se pode apertar a tecla de deletar” (BAUMAN, 2004, p. 12).

via” para designar essa tentativa de “algo novo”. Para ele, “há uma orientação política e um programa político gerais emergindo não apenas na Europa, mas também em outros países e continentes, que podem ser designados pela terceira via (ou a democracia social atualizada)” (GIDDENS, 2006, p. 20). Ao descrever a “estrutura da política da terceira via” em 11 itens, Giddens, logo no 1º item, já sinaliza que a reforma do governo e do Estado é uma alta prioridade: “[...] um tema fundamental da política de terceira via é redescobrir o papel ativista para o governo, restaurando e renovando as instituições públicas” (GIDDENS, 2006, p. 23).

Por fim, quando trata da estrutura da política da “terceira via”, também propõe que seja elaborado um novo contrato social vinculando direitos e responsabilidades; porém, não especifica como, diversamente de Mannheim que, desde àquela época já nos propiciava uma visão mais concreta sobre o terceiro caminho, o da planificação democrática.

A contribuição de Giddens na obra “Terceira Via” nos inspira a incorporar, na tese, a visão de como o Estado, através de seus agentes, desempenham suas responsabilidades – ação social humana que depende do comportamento de terceiros. Contudo, apesar desta inspiração, ainda não foi em Giddens que encontrou-se o suporte teórico para aprofundar o “terceiro caminho” e, sim, nas duas obras clássicas de Mannheim: “Ideologia e Utopia” e, sobretudo, em “Liberdade, Poder e Planificação Democrática”. Nesta última obra, Mannheim mostra de forma prática qual é o “terceiro caminho” e como se faz para atingi-lo pela via da planificação democrática, como se verá mais além.

Em “Teoria Social Hoje” (1999, p. 21), Giddens organizou um importante “guia sistemático” tanto das principais tradições de pensamento da teoria social quanto das mudanças que ocorreram nas últimas décadas, contendo artigos que abordaram a importância dos clássicos, behaviorismo e pós-behaviorismo, interacionismo simbólico, a teoria parsoniana hoje, teorização analítica, estruturalismo, pós-estruturalismo e a produção da cultura, etnometodologia, teoria da estruturação e *práxis* social, a análise dos sistemas mundiais, teoria crítica e sociologia e método matemático. E foi do artigo referente “à importância dos clássicos” que encontramos uma definição incisiva do que vem a ser um clássico e que, a nosso ver, se aplica perfeitamente às obras clássicas de Mannheim:

Um clássico é o resultado do primitivo esforço da exploração humana que

goza de status privilegiado em face da exploração contemporânea no mesmo campo. O conceito de status privilegiado significa que os modernos cultores da disciplina em questão acreditam poder aprender tanto com o estudo dessa obra antiga quanto com o estudo da obra de seus contemporâneos (GIDDENS, 1999, p.24).

[...] Defender consistentemente a importância dos clássicos é reivindicar uma relação inextricável entre interesses teóricos contemporâneos e pesquisas sobre o significado dos textos históricos (GIDDENS, 1999, p. 73).

A partir deste resgate e contextualização sociológica, justifica-se a escolha das idéias de Mannheim como eixo condutor da análise proposta nesta tese, tendo em vista que uma síntese de sua própria trajetória de vida mostra as origens das concepções e pensamentos por ele propostos, que permanecem atuais, como mostramos, na visão de Elias, Giddens, Baumann, e que vem sendo objeto de importantes análises feitas pelo pensador político contemporâneo Norberto Bobbio¹¹, em publicações como *direita e esquerda*, *o futuro da democracia*, *o problema da guerra e as vias da paz*, *as ideologias e o poder em crise*, e *a era dos direitos*.

A seguir, passa-se, a interagir com os ensinamentos de Karl Mannheim, cujos conceitos serão utilizados em capítulos subseqüentes desta tese, a fim de pesquisar como se dá o processo de planificação democrática ou planejamento democrático no Brasil e a sua instrumentalização através de políticas públicas e planos, e de controle social por instituições novas.

1.2.2. Obras Clássicas de Mannheim

É possível identificar duas obras clássicas na trajetória de Mannheim, que marcam seu pensamento. São elas: *“Ideologia e Utopia”* e *“Liberdade, Poder e Planificação Democrática”*.

“Ideologia e Utopia” é uma obra clássica de Mannheim publicada em

¹¹ Pensamentos do pensador italiano Norberto Bobbio: “Não tenho dúvidas, porém, que se todos os cidadãos do mundo participassem de uma marcha da paz, a guerra estaria destinada a desaparecer da face da terra” (BOBBIO, 2003, p. 17). Ref. Bibliográfica: Bobbio, Norberto. *O problema da guerra e as vias da paz*. São Paulo: Editora UNESP, 2003. “Até agora sabemos o que esta terceira via não deveria ser: nem o capitalismo corrigido dos países democraticamente avançados e socialmente com maior nível de progresso, nem o chamado socialismo dos países que se autoproclamam socialistas” (BOBBIO, 1999, p. 157). “O impulso em relação a uma igualdade cada vez maior entre os homens é, como Tocqueville havia observado no século passado irresistível. Cada superação desta ou daquela discriminação, com base na qual os homens dividiram-se, em superiores e inferiores, em dominadores e dominados, em ricos e pobres, em senhores e escravos, representa uma etapa, por certo não necessária, mas possível, do processo de civilização. Jamais como em nossa época foram postas em discussão as três principais fontes de desigualdade: a classe, a raça e o sexo. A gradual equiparação das mulheres aos homens, primeiro na sociedade familiar, depois na maior sociedade civil e política, é um dos sinais mais seguros do irrefreável caminho do gênero humano rumo à igualdade” (BOBBIO, 2001, p. 144).

alemão, em 1929, após a I Guerra Mundial - antes da ascensão de Hitler ao poder, e divulgada em inglês em 1936 -, que expressava a sua visão na época em que se dedicava à sociologia do conhecimento na Alemanha, onde nem o pensamento ideológico e nem o pensamento utópico conseguiam se adaptar à realidade. O primeiro, porque se destina à conservação, ao passo que o segundo projetava para a mudança. Mannheim depositava esperanças de mudança nos intelectuais que não concordavam com a situação existente e que poderiam se esforçar para ultrapassar esta situação desprovida de tensão. Analisou em profundidade o problema de como os homens realmente pensam e como o pensamento funciona na vida pública e na política como instrumento de ação coletiva. Para ele, existe um interrelacionamento total dos fenômenos, sendo que em cada fase histórica surgem tendências conflitantes apontando seja para a conservação ou para a mudança. A adesão à primeira (conservação) tende a produzir “ideologias” e a adesão à segunda (mudança) tende a produzir “utopias”. Diversamente das ideologias, as *utopias* são complexos de idéias que tendem a gerar atividades com vista a mudanças na ordem prevalente. Cada época permite o surgimento de idéias e valores contidos, de forma condensada, nas tendências não realizadas que representam as necessidades de tal época. Para Mannheim (1976, p. 223), “Esses elementos intelectuais se transformam, então, no material explosivo dos limites da ordem existente. A ordem existente dá surgimento a utopias que, por sua vez, rompem os laços da ordem existente, deixando-a livre para evoluir em direção à ordem de existência seguinte”.

Na Europa, o autor cita o desaparecimento completo de todas as doutrinas que transcendem a realidade – tanto as utópicas como as ideológicas. As idéias se acham desacreditadas, e as utopias, destruídas.

A forma futura concebida na tese de Mannheim implica na legitimação de um grupo específico, o grupo dos *intelectuais*. Os intelectuais que não se encontram de acordo com a situação existente, o que não deixa de ser um problema, e se esforçam por ultrapassar esta situação desprovida de tensão. No entanto, sempre que um grupo alcança uma posição de poder, a utopia se desliga da política. Conseqüentemente, o estrato que era identificado com tal grupo, com base nesta utopia, é igualmente desligado.

Por fim, Mannheim indaga: O que o futuro nos aguarda? “Das duas tendências em conflito no mundo moderno – as correntes utópicas em luta contra uma tendência complacente a aceitar o presente – é difícil dizer de antemão qual

acabará por vencer, pois o curso da realidade histórica que determinará esta vitória repousa ainda no futuro” (MANNHEIM, 1976, p. 284).

“Liberdade, Poder e Planificação Democrática” é outra obra clássica elaborada quando Mannheim saiu da Alemanha e mudou-se para a Inglaterra, em 1933 (quando da ascensão de Hitler, na Alemanha, na época da contra-revolução nazista e da crescente tensão internacional), o que lhe permitiu sentir as forças sociais de estabilidade e coesão que não conhecera nas sociedades burocráticas nas quais havia passado seus primeiros anos de vida.

A obra é um clássico da sociologia e foi recuperada dos manuscritos inéditos deixados por Karl Mannheim ao falecer, de forma prematura, aos 53 anos de idade, no início de 1947, na Inglaterra, logo após o final da II Guerra Mundial. Em atenção a um pedido de sua esposa, foi constituída uma equipe editorial com o intuito de tornar acessível ao público esse importante legado.

Foi exatamente nesta obra que foi possível se encontrar o significado do que é democracia numa visão de teoria de poder, como se dá a planificação democrática como um “terceiro caminho”, que não é o capitalismo e nem o socialismo, como se dá a distribuição e controle do poder coletivo e a importância do papel de novas Instituições.

A Sociologia de Mannheim se transformou numa tentativa gradual de integrar os achados do seu pensamento antigo com a experiência adquirida no novo ambiente. O capitalismo sem controle passou a ser observado cada vez com maiores restrições por Mannheim, bem como as conseqüências do capitalismo e o perigo da desintegração social e pessoal. Foi nesse período que Mannheim apontou o problema central do nosso tempo, caracterizado, por ele, como “*de transição rumo a uma sociedade planejada*” (MANNHEIM, 1972, p. 13) (*grifo nosso*).

Conforme destacam Ernest K. Bramstedt e Hans Gerth no prefácio da obra, Mannheim, da mesma forma que os grandes sociólogos do passado, tais como Comte e Spencer, Marx e Max Weber, dedicou-se aos estudos sociológicos para procurar uma resposta ao desafio do presente.

A obra contempla uma teoria compreensiva das civilizações contemporâneas apresentada por um pensador para o qual pensar significava cada vez mais a “unidade do diagnóstico com a terapia. O crítico desligado transformou-se num estrategista político e social que procura compreender, a fim de que outros possam agir” (MANNHEIM, 1972, p. 13). É um livro sobre os princípios de uma

sociedade planejada, porém democrática. Não se pode reconstruir toda uma ordem social com reformas administrativas isoladas, mas é possível assentar “princípios para dar uma visão geral da espécie de sociedade que desejamos edificar”.

A preocupação de Mannheim era com as “conseqüências da transformação da sociedade”, que têm suas raízes “nos desmoronamentos sociais do após-guerra, quando num mês se produzem comoções maiores que numa década normal” (1972, p. 17), pois nada estava seguro, tudo se achava em estado de fluidez. Era um esforço para criar uma nova sociedade após o flagelo da Guerra.

O que a obra não oferece? Não oferece diagramas; não constitui uma lista de desideratos para filósofos, nem programa detalhado para o administrador. Não estuda mudanças seccionais ou parciais em si mesmas, mas somente em sua interdependência. Entendeu-se, na época, como mais importante, observar a “paisagem total do que perder-se em detalhes insignificantes”.

Foram selecionados do livro alguns termos, conceitos e observações importantes usadas pelo autor no contexto da obra e que servirão de subsídio para a presente tese: Democracia: identificamos a democracia com a última fase da oligarquia e do capitalismo monopolista (MANNHEIM, 1972, p. 50); Planificação: palavra usada pelo autor como sinônima de planejamento; Reforma: na medida em que se opõe à “revolução”¹² procura conseguir um progresso equilibrado (p. 54); Corpo Político: “todos os grupos e líderes que desempenham papel ativo na organização da sociedade” – inclusive o Estado (p. 64); Estado: esta palavra existe unicamente a partir do Renascimento italiano, quando os homens se referiam a *lo stato*. Tanto o termo quanto o significado eram novidades. Nem o feudalismo, nem as cidades-Estado gregas podem ser adequadamente descritos por esse conceito, que está destinado a ser cada vez mais incongruente com os acontecimentos do futuro próximo (p. 63); Educação: em termos gerais, “é um processo de socialização do indivíduo” (p. 307); Politicamente relevantes: ao empregar esta expressão, a palavra política significa pública (p. 64).

Em apertada síntese, o pensamento de Mannheim na obra “Liberdade, Poder e Planificação Democrática” baseia-se no princípio de que a democracia, corretamente entendida, implica em uma teoria de poder visando a definição das formas de distribuição e de controle do poder coletivo de modo a alcançar o máximo

¹² Marx só concebia um meio para transformar a economia capitalista: “a revolução” (MANNHEIM, 1972, p. 116).

de segurança, eficiência e liberdade; estratégia de reformas rumo a uma sociedade planificada e com liberdade exige controle institucional e uma teoria de poder baseada em princípios democráticos; a democracia procura controlar o poder e o abuso de poder.

Mannheim entende possível uma terceira forma de sociedade: uma sociedade baseada na planificação democrática onde exista a liberdade e que não se confunda nem como capitalismo ou como socialismo. O desenho de uma nova estrutura emergente deve encontrar novos métodos para criar uma vontade política unificada mediante um acordo voluntário entre os grupos sociais antagônicos. A planificação democrática exige planos de ação como forma de instrumentalizar políticas que indiquem o ponto de partida e, também, as medidas posteriores, sendo que os planos devem conter os pré-requisitos de consistência e aceitação pela maioria.

O poder, por sua vez, deve ser entendido como um corpo político e o Estado como uma ficção, embora esteja presente em toda parte e a responsabilidade política encontre-se entrelaçada em toda a estrutura da sociedade. O conceito de poder, para Mannheim, é peculiar e permite interpretar a sociedade ao nível da planificação, onde o controle de todas as forças é necessário para que funcionem, de forma disciplinada e em proveito da comunidade. Exigem-se, porém, posições-chave, como a de uma autoridade mundial unificada capaz de coordenar os centros de poder subordinados, cuidando para que não haja abuso desse poder.

O ensino da ciência social pode vir a ser o núcleo central destinado a integrar uma nova elite dirigente; a ausência de um verdadeiro plano coordenador impede o sucesso completo das medidas concebidas; Cabe aos sociólogos políticos descrever as formas de coordenação entre os grupos políticos que prevalecem em uma estrutura social e o problema sociológico, as relações entre os grupos e sua regulamentação, que pode ser hierárquica, federativa ou coordenadora num sentido democrático. A sociologia deve dar atenção às forças¹³ que não são regulamentadas pelo Estado, não estão controladas pela burocracia e que podem fazer parte dos processos políticos de governar, organizar, liderar, coordenar, etc.

Os três principais pontos favoráveis que a nossa época oferece para um novo tipo de responsabilidade coletiva indivisa capaz de aliviar as tensões são: a

¹³ Políticas públicas

rápida difusão do saber, sendo que a informação é necessária para o controle social - denúncia dos erros, que permite corrigir os abusos de poder (nepotismo, corrupção oficial, etc.); a possibilidade de obter consenso em favor da planificação democrática e pôr em prática os princípios democráticos, permitindo se iniciar reformas realistas; e o progresso da técnica acompanhado por um despertar moral e religioso.

O controle democrático do Governo, numa sociedade planejada, ao clarificar a estrutura e o equilíbrio da sociedade faz, também, levantar a questão de como controlar o governo durante a marcha penosa rumo ao planejamento democrático, pois, como se sabe, o órgão parlamentar de controle pode não ser suficientemente forte e eficiente para enfrentar os múltiplos problemas levantados pelas novas posições-chave e pela atuação dinâmica das mesmas. Contudo, inobstante as críticas que se façam ao sistema representativo, nele existem várias qualidades.

Mannheim questiona se as democracias na Era do Planejamento não terão de criar uma nova instituição, fora da organização geral do sistema representativo, embora constituindo-se parte do processo político, e fornece a estrutura dessa nova Instituição, à qual ele confere o nome de Ordem. Ele acreditava em homens novos, valores novos e educação como trabalhos de base; e na filosofia e religião como elementos de integração social.

Ao desenvolver, doravante, em maior profundidade, alguns dos aspectos abordados por Mannheim na obra “Liberdade, Poder e Planificação Democrática”, destacar-se-ão alguns tópicos que marcam o seu pensamento, permitem relacioná-lo com as idéias de outros autores e servirão de fio condutor para a construção desta tese, no campo do planejamento e organização das políticas públicas na sociedade democrática brasileira, e na instrumentalização das políticas em planos, com ênfase no controle do regime democrático pela Instituição do Ministério Público.

1.2.2.1 A Importância do Diagnóstico Antes de Partir Rumo ao Planejamento Democrático

Mannheim, ao tratar do “diagnóstico da situação”, chama a atenção para a importância da tarefa de se analisarem os “princípios” e “métodos” quando se deseja modificar as “estruturas” de instituições herdadas do passado. O princípio do que se encontra e visualizar o que se deseja construir.

Para ele, “se quisermos construir um sistema social, precisamos ter uma idéia orientadora do novo sistema, conhecer os defeitos do atual e a causa do novo sistema, sendo que qualquer movimento deve ser precedido do diagnóstico da situação” (p. 22).

Sem planejamento, a transição não causa perturbações importantes quando as unidades sociais são pequenas; mas é diferente quando a sociedade se desenvolve em grande escala e sem orientação. E há várias respostas tradicionais à ameaça da desintegração social moderna. As alternativas modernas de capitalismo x socialismo, ditadura x democracia, sociedade secular x sociedade cristã, que representam essas tradições no pensamento de grupo.

Do diagnóstico, Mannheim partiu para o desafio de apresentar respostas alternativas à situação. Entendeu necessária uma reorientação capaz de introduzir mudanças transcendentais na sociedade moderna e identificou duas reações contra a desintegração (MANNHEIM, 1972, p. 43): a primeira, relacionada ao planejamento totalitário, em suas duas variantes, o fascismo e o comunismo; e em segundo, o planejamento democrático, criado gradualmente pelas políticas progressistas das democracias.

Mannheim sustenta a posição do planejamento democrático e se propõe a “construir um sistema social mediante o planejamento, mas planejamento de tipo especial” (MANNHEIM, 1972, p. 49): tem que ser um planejamento para a liberdade, sujeito a controle democrático; para a justiça social; que neutralize os perigos de uma sociedade de massas, coordenando os instrumentos de controle social, mas só interferindo nos casos de deterioração institucional ou moral, definidos por critérios coletivos; para a transformação gradual da sociedade, a fim de estimular o desenvolvimento da personalidade: em suma, planejamento, e não arregimentação.

Mannheim ressalta que

[...] quando imaginamos uma democracia planificada onde exista a liberdade, fixamos para nós mesmos, na realidade, um objetivo ainda não alcançado. Isto não significa que, observando de que forma funcionam as causas e efeitos na sociedade, não possamos influir nas tendências atuais, de uma maneira que nos permita chegar ao alvo que nos propusemos (1972, p. 51).

1.2.2.2 A Instrumentalização das Políticas em Planos

Ele concebe a nova estrutura emergente como uma nova política reformista (e não revolucionária), a qual não tem o direito de errar o alvo tratando de assuntos desconexos entre si, mas deve abarcar o conjunto da sociedade, apoiando-se na tendência da época.

A elaboração e a execução de um plano consistente requerem uma vontade política unificada – e é isto que torna tão sério o desafio da democracia. Os sistemas democráticos contemporâneos só poderão enfrentar esse desafio se encontrarem novos métodos para criar uma vontade política unificada mediante um acordo voluntário entre os grupos sociais antagônicos.

Os pré-requisitos objetivos que os planos devem conter¹⁴:

1) “o plano deve ser consistente. (...) Trata-se de decidir a respeito de problemas de massa, tais como estabilidade no emprego, segurança social, igualdade de oportunidades, etc., dentro do quadro de uma estrutura social altamente organizada” (...).

2) o plano deve ser aceitável para a maioria. (...) essa maioria só pode achar-se no centro, excluindo tanto os reacionários, que não querem mudança a preço nenhum, quanto os radicais que acreditam estar o paraíso perdido ali na esquina (...). Portanto, deverá ser possível chegar-se a um compromisso acerca do programa concreto ou, pelo menos, submeter-se à decisão da maioria. (...) Os vários partidos deverão lutar entre si, apresentando, de modo compreensivo, planos alternativos e métodos também alternativos para sua realização. Isto encaminhará necessariamente as discussões políticas para os problemas fundamentais da sociedade (MANNHEIM, 1972, p. 56).

1.2.2.3 Democracia como Teoria de Poder: Planejamento, Distribuição e Controle do Poder Coletivo

Para Mannheim, a “democracia, corretamente entendida, implica uma teoria de poder visando à definição das formas de distribuição e de controle do poder coletivo, de modo a alcançar o máximo de segurança, eficiência e liberdade” (p. 66).

A Teoria de Poder¹⁵ baseada em princípios democráticos e defendida pelo

¹⁴ Os planos previstos na Constituição Federal de 1988 e que se relacionam com o desenvolvimento, com as políticas públicas e com os direitos previstos na referida Carta e na Declaração Universal dos Direitos Humanos serão o ponto de partida da nossa análise, no próximo capítulo, para compreender o funcionamento do Sistema Social e Econômico no Brasil. Entendemos que os planos são os instrumentos concretos e imprescindíveis para o exercício do controle social para que a democracia se consolide.

¹⁵ Não se trata de “Teoria de Estado” e sim de “Teoria de Poder”, que tem um horizonte muito mais amplo e que transcende em muito a visão de Estado. Mannheim entende o Estado como uma “ficção jurídica” e o que está em

autor como “Terceira Posição” percorre um caminho intermediário (não vacilando entre os extremos do anarquismo e de uma rude política totalitária de poder), e deve seguir as seguintes definições: a) preocupar-se menos com a questão abstrata do poder¹⁶ ou da ausência de poder; focando nas suas formas concretas e seu enquadramento social; b) observar as transmutações de poder em conseqüências das mudanças estruturais da sociedade; c) perguntar que espécie e quantidade de poder caberá aos diversos membros e agentes da sociedade; d) descobrir e condenar os abusos do poder e da crueldade; e) ser uma teoria de conjunto.

Ao abordar a questão do poder, Mannheim adotou a expressão “corpo político” (p. 64) para conceber “todos os grupos e líderes que desempenham papel ativo na organização da sociedade”, dentre eles o Estado¹⁷, por entender o amplo alcance desta expressão¹⁸. Poder, para Mannheim, não significa o mero emprego de força pública e tampouco poder político: poder é muito mais amplo, diz respeito ao poder econômico, ao poder administrativo, ao poder de persuasão que se manifesta através da religião, da educação, dos meios de comunicação de massa.

O poder se faz presente sempre que a pressão social opera sobre o indivíduo para induzi-lo a seguir determinado comportamento. Enfim, seria possível distinguir várias formas de poder e falar de “domínio” (que se refere às relações em que o detentor do poder expressa seus desejos dando ordens) e de “dominação”¹⁹

crise é o “Poder”. Ver no livro “As Ideologias e o Poder em Crise”, onde Bobbio aborda o pluralismo; o que é o socialismo; os fins e os meios; existe a terceira via? – a terceira via não existe; a via democrática; a via e a meta; quem deixa a via velha; a via intermediária; vida difícil para a terceira força; e ainda o “mau governo”. Por fim, destaca três personagens da Itália – Salvatorelli – o educador antifascista; Bauer – a fé na democracia; e Jemolo – um Mestre (BOBBIO, 1982).

¹⁶ Como já ressaltava Max Weber, o conceito de poder é sociologicamente amorfo e, por isto, o conceito sociológico de dominação deve ser o mais preciso possível e só pode significar a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem. “A dominação burocrática é especificamente racional no sentido da vinculação a regras discursivamente analisáveis; a carismática é irracional no sentido de não conhecer regras. A dominação tradicional está vinculada aos precedentes do passado e, nesse sentido, é também orientada por regras; a carismática derruba o passado (dentro de seu âmbito) e, nesse sentido, é efetivamente revolucionária” (WEBER, 1999, p. 160)

¹⁷ Mannheim destaca que a palavra “Estado” existe unicamente a partir do Renascimento italiano, quando os homens se referiam a *lo stato* (MANNHEIM, 1972, p. 63).

¹⁸ O público não estatal é uma tendência contemporânea que vê entre o Estado e o Mercado o público não estatal., trata da produção de serviços sociais através de organizações não-estatais, do controle social, e dos desafios prospectivos – redistribuição de direitos e responsabilidades: cidadania e capital social e limites atuais do potencial democratizador da esfera pública. (Ver mais em: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.) *O Público Não Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999).

¹⁹ Quando se fala em “dominação, se quisermos nos aprofundar na discussão, podemos recorrer à Sociologia da Dominação, de Max Weber, quando trata das estruturas e funcionamento da dominação (dominação e administração – natureza e limites da administração democrática), dominação burocrática, dominação patrimonial, dominação carismática, dominação política e dominação não legítima (“ex vi” a obra Economia e Sociedade, 1999, p. 187-580). E também podemos recorrer ao sociólogo francês Pierre Bourdieu (1930/2002) que desenvolveu inúmeras teorias sobre a questão da dominação, visando compreender os mecanismos sociais que legitimam as diversas formas de dominação, dentre as quais, Bourdieu destaca a “dominação masculina”, e chama a atenção para a concepção das estratégias destinadas a transformar o estado atual da relação de forças material e simbólica entre os sexos. A perpetuação dessa relação de dominação não reside só dentro da unidade

(que refere-se às reações em que o detentor do poder exerce influência sem especificar o comportamento esperado).

Este conceito de poder, para Mannheim, há de nos permitir interpretar a sociedade ao nível da planificação, onde o controle de todas as forças é necessário; a política já não é um compartimento separado e o uso da violência já não pode ser considerado como único meio capaz de sustentar a ordem social.

1.2.2.4 O Papel dos Sociólogos Políticos e a Importância do Controle Institucional. A Participação de todos no Controle das Decisões Políticas

O autor enfatizou a importância da tarefa dos sociólogos políticos no contexto de correlação de forças, a qual “[...] consiste em descrever as formas de coordenação entre os grupos políticos que prevalecem em uma estrutura social e o problema sociológico, as relações entre os grupos e sua regulamentação, que pode ser hierárquica, federativa ou coordenadora num sentido democrático (p. 64)”.

Esta definição tem duplo objetivo: permitir que a sociologia dê a atenção devida às forças sociais que não são regulamentadas pelo Estado no sentido tradicional, ou seja, não estão controladas pela burocracia e que, no entanto, podem integrar os processos políticos de governar, organizar, liderar, coordenar e assim por diante²⁰; e permite descartar a antiquada concepção dual de Estado e Sociedade.

doméstica, mas “em instâncias como a Escola ou o Estado, lugares de elaboração e de imposição de princípios de dominação que se exercem dentro mesmo do universo mais privado, é um campo de ação imensa que se encontra aberto às lutas feministas, chamadas então a assumir um papel original, e bem-definido, no seio mesmo das lutas políticas contra todas as formas de dominação” (BOURDIEU, 2007, p. 11). Se ficarmos com a perspectiva da luta ou da guerra, ressalta Bourdieu, quando “cessa a visão masculina, sempre cinegética ou guerreira, das relações entre os sexos; cessam, no mesmo ato, as estratégias de dominação que visam a atrelar, prender, submeter, rebaixar ou subordinar, suscitando inquietações, incertezas, expectativas, frustrações, mágoas, humilhações, e reintroduzindo assim a dissimetria de uma troca desigual (BOURDIEU, 2007, p. 130). O sociólogo contemporâneo francês Alain Touraine, na obra “Um novo paradigma” também chama a atenção para uma inversão da situação – uma sociedade de mulheres. Destaca que “a sociedade dos homens produziu muita energia e ao mesmo tempo suscitou muitas tensões, que atingiram o ponto de ruptura. O pólo dominante foi o da conquista, da produção e da guerra, o dos homens, enquanto o pólo feminino era a figura principal da inferioridade e da dependência. A mulher, ausente do pólo dirigente, participava do sujeito tanto quanto o homem, mas em situação de dominação sofrida” (TOURAINÉ, 2006, p. 212). “O que estamos vivendo é a inversão do modelo clássico da modernidade, tão fortemente polarizado. As categorias dominadas – o povo, os trabalhadores, os colonizados, as mulheres – transformara-se em movimentos sociais, que cortaram o laço de dependência que fazia delas escravos de um senhor” (TOURAINÉ, 2006, p. 213). “São as mulheres que fazem nossa sociedade passar de uma visão conquistadora do mundo a uma visão de si que cria novas orientações livres, o que corresponde à grande reviravolta que levou o modelo cultural europeu clássico a evoluir para a situação que estou descrevendo neste livro” (TOURAINÉ, 2006, p. 219) [...] “É por isso que as pesquisas sobre as mulheres são a melhor porta de entrada na sociologia geral” (TOURAINÉ, 2006, p. 238).

²⁰ Max Weber (intelectual alemão, jurista, economista e tido como um dos fundadores da sociologia – 1864-1920 e um dos inspiradores de Mannheim) e para quem, sociologia significa uma ciência que pretende compreender interpretativamente a *ação social* e, assim, explicá-la causalmente em seu curso e seus efeitos, em seu livro

O autor não se deixou influenciar por preconceitos a favor ou contra a administração pública, mas pela consideração da “categoria, dimensão e natureza da organização, sua composição, funções, situação perspectiva de ótima eficiência, responsabilidade e facilidade de controle democrático”²¹ (p. 66).

O problema consiste em que, no mundo contemporâneo, tudo é político, o Estado²² está em toda parte e a responsabilidade política acha-se entrelaçada em toda a estrutura da sociedade. A liberdade consiste não em negar esta interpenetração, mas em definir seus usos legítimos em todas as esferas, demarcando limites e decidindo qual deve ser o caminho da penetração e, em última análise, em salvaguardar a responsabilidade pública e a participação de todos no controle das decisões. “Daí se deduz a importância do controle institucional, visando a uma estratégia de reformas numa sociedade democraticamente planejada e a necessidade da existência de uma teoria de poder baseada em princípios democráticos” (p. 66).

Existem três formas básicas de poder, as quais diferem de acordo com seus meios de controle: o livre desafogo da violência, que por parte dos indivíduos ou grupos conduz ao caos, à anarquia e à anomia; a destruição organizada, como a das guerras e revoluções; o poder canalizado²³, concentrado em instituições e que produz normas ordenadas de interação humana sujeitas a princípios, códigos e regras.

Ao tratar dos padrões básicos do poder na atualidade, Mannheim foi preciso ao identificar que: “[...] o problema consiste em como conseguir o controle dos

clássico “Economia e Sociedade”, já chamava a atenção para a *ação social* e também para a relação social. Para Max Weber, a relação social pode ser denominada de “luta” ou “relação comunitária” quando repousa o sentimento subjetivo dos participantes de pertencer ao mesmo grupo, ou “relação associativa”, quando e na medida em que a ação social repousa num ajuste ou numa união de interesses racionalmente motivados com referência a valores ou fins. E essas relações sociais podem ser abertas ou fechadas - como no caso daqueles que exercem poder de representação ou poderes de governo. Na relação associativa as ordens podem nascer por acordo livre ou por imposição (WEBER, 1999, p. 24 e segs).

²² Para Max Weber “a característica formal do Estado atual é a existência de uma ordem administrativa e jurídica que pode ser modificada por meio de seus estatutos, pela qual se orienta o funcionamento da ação associativa realizada pelo quadro administrativo (também regulado através de estatuto) e que pretende vigência não apenas para os membros da associação – os quais pertencem a esta essencialmente por nascimento – senão, também, de maneira abrangente, para toda ação que se realize no território dominado (portanto, à maneira da instituição territorial). É característica também a circunstância de que hoje só existe coação legítima na medida em que a ordem estatal a permita ou prescreva (por exemplo, deixando ao chefe da família o direito de castigo físico, um resto do antigo poder legítimo, por direito próprio, do senhor da casa que se estendia até a disposição sobre a vida e a morte dos filhos e dos escravos). Esse caráter monopólio do poder coativo do Estado é uma característica tão essencial de sua situação atual quanto seu caráter, de “instituição”, e o contínuo de empresa (WEBER, 1999, p. 35).

²³ O poder canalizado presente nas Instituições foi abordado por Pierre Bourdieu na obra intitulada “Poder Simbólico”, no qual dedicou espaço para a sociologia do campo jurídico, tema abordado no corpo da tese, ao se tratar do Ministério Público.

diversos centros de poder arbitrário, como coordená-los e fundi-los num sistema mais coerente, e como discipliná-los gradualmente para que funcionem em proveito da comunidade (p. 90)". Admitindo, ainda, que as "técnicas de controle democrático que surgiram em pequenos grupos deverão ser adaptadas às vastas unidades da atualidade, no que diz respeito à organização interna quanto às inter-relações externas"²⁴.

1.2.2.5. Democracia Planejada e o Controle do Poder: os Truques do Nepotismo e da Corrupção

Abusos de poder e como evitá-los: a democracia procura controlar o poder seja qual for a forma deste, em todos os níveis da organização, mas com maior premência nas camadas superiores.

A análise das "posições-chave", no mundo atual, levou Mannheim à exigência em favor da "integração"²⁵ destas no seio de uma autoridade mundial unificada²⁶, capaz de coordenar os centros de poder subordinados". O cuidado que se deve ter é para evitar transformar o centro de poder que estiver se formando em um gigante que seria o mais devastador da história do mundo e que, arbitrariamente, devoraria seus próprios filhos.

O autor apresentou duas listas com vários itens, apontando os principais riscos e perigos dos abusos de poder (ex: anarquia); e os principais pontos favoráveis e oportunidades que a nossa época oferece, que, em síntese, são a

²⁴ O raciocínio de Mannheim conduz à necessidade de duas técnicas de controle democrático: o controle interno pela própria organização, e o controle externo.

²⁵ Norbert Elias, em "Teoria Simbólica", salienta que as sociedades humanas possuem diversos níveis interligados de integração. O nível de grupo de parentes, o tribal, o do Estado, o continental e, finalmente, o nível da humanidade. A transição do nível tribal para o estatal teve, muitas vezes, uma expressão na guerra e na destruição. Processos análogos ocorrem na transição do Estado-nação para uma federação continental entre Estados. Segundo Elias, "no trabalho dos sociólogos, a humanidade longe de ser um ideal distante, torna-se um nível de integração e uma formação social entre outras. São exemplos tanto a teoria dos processos civilizacionais como a teoria simbólica. Para ambas, podem ser encontradas evidências em todos os níveis de desenvolvimento social" (ELIAS, 1994, p. 143).

²⁶ Nesta época havia sido extinta a Liga das Nações e criada a ONU (1945). Mannheim critica a "velha Liga", mais democrática no papel, porque faltava "realismo" e como "não tinha dentes" mais prejudicou que desenvolveu as medidas eficazes destinadas a assegurar uma ordem internacional pacífica (p. 92). Quanto a Organização das Nações Unidas - criada em 1945, depois do fim da II Guerra Mundial em substituição a Liga das Nações - Mannheim destacou os lados positivo e negativo, mas não pode avaliar os resultados concretamente porque faleceu em 1947. Qual foi o papel da ONU em relação à Guerra EUA e Iraque? Por outro lado, qual tem sido o papel positivo da ONU em estabelecer metas para que os Estados-Membros atinjam os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio até 2.015 para reduzir a pobreza e a desigualdade social - abordaremos este tema nos próximos capítulos.

rápida difusão do saber²⁷, a informação necessária para o controle do poder²⁸ e as técnicas modernas²⁹ para denunciar os erros³⁰, que deverão constituir-se em ajuda eficaz para acabar com as incertezas³¹ e o caráter secreto do poder³².

Nem todo cidadão precisa conhecer todos os truques do nepotismo³³ e da corrupção oficiais³⁴. Se houver na oposição homens colocados nas posições-chave³⁵ e jornalistas ágeis e observadores³⁶ que dêem importância à situação, a simples ameaça de uma denúncia evitará freqüentemente a consumação dos abusos. Por esse motivo, a manutenção dos direitos civis, da liberdade de palavra e de reunião funciona como catalisador, inclusive quando o público ainda não está completamente maduro do ponto de vista político (MANNHEIM, 1972, p. 94).

Uma vez obtido o consenso democrático em favor da planificação democrática³⁷, é possível se iniciar uma política realística de reformas³⁸, em todos os

²⁷ Partir do diagnóstico sócio-econômico e difundi-lo é um passo inicial importante para gerar coesão.

²⁸ Nos tempos atuais podemos identificar os Sistemas de Informação através das tecnologias de informação.

²⁹ Em capítulo próprio mostraremos quais são as técnicas modernas de controle no Brasil de hoje e a necessidade de seu aprimoramento.

³⁰ O que deu errado nos sistemas totalitários? O que precisa ser aperfeiçoado no sistema capitalista?

³¹ “Os seres humanos precisam percorrer um longo caminho de aprendizagem do modo de viver em paz uns com os outros. A nossa incerteza, a nossa incapacidade de eliminar a violência, são aspectos deste processo de aprendizagem” (ELIAS, 1994, p. 148).

³² A falta de transparência na Administração Pública tem sido um dos grandes desafios atuais. Para não ir muito longe, basta citar os “Diários Secretos do Senado Federal” e os “Diários Secretos da Assembléia Legislativa do Paraná”, que evidenciam a necessidade urgente de aperfeiçoamento das técnicas de controle.

³³ Dedicamos um capítulo próprio para mostrar as ações desenvolvidas pelo Ministério Público do Paraná para combater o nepotismo e a resposta dada pelo Poder Judiciário.

³⁴ Os casos de corrupção que chegam ao conhecimento do Ministério Público vêm sendo investigados e transformados em ações civis de improbidade administrativa e ações penais. Mas até se chegar ao resultado final a burocracia favorece os ímprobos. As técnicas de controle avançaram mais ainda precisam ser aperfeiçoadas.

³⁵ “Controle dos gastos públicos no Brasil – Instituições Oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade” é uma proposta feita pelos autores Maurício Soares Bugarin, Laércio Mendes Vieira e Leice Maria Garcia, que traçam um painel histórico sobre o controle estatal dos gastos públicos no Brasil e aspectos relevantes das Instituições de Controle. Apresentam um mecanismo para ampliar o envolvimento social, dentre eles, recompensar uma instituição que se tenha mostrado instrumental para a recuperação de recursos públicos que estiverem sendo desviados (BUGARIN et al., 2003).

³⁶ A imprensa no Brasil tem desempenhado um papel muito importante na investigação e divulgação de fatos que mostram como a Administração Pública viola os princípios constitucionais que deveriam cumprir.

³⁷ No Brasil houve consenso democrático quanto a obrigatoriedade de se instituir a “planificação democrática” ou o “planejamento do desenvolvimento nacional instrumentalizado através de planos”. Este consenso está gravado com tinta indelével no preâmbulo da Constituição Federal de 1988 (palavra “desenvolvimento”), e também foi instituído em dois dispositivos nucleares da Carta que são: artigo 3º, inciso II (Constituem Objetivos da República Federativa do Brasil – garantir o desenvolvimento nacional) e art. 174 e § 1º, que estabelece que este desenvolvimento está sujeito a planejamento, que é uma das funções do Estado e que o planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, cabendo à lei estabelecer “as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”. Este será o tema abordado nos próximos capítulos desta tese.

³⁸ Vencido o período de ditadura e o processo de redemocratização do Estado, a Constituição Federal de 1988 proclamou os princípios que orientam o atual regime democrático e os princípios que regem a Administração Pública. Desde então, uma série de Reformas Constitucionais estão em curso, e nem todas conseguiram atingir amplamente todos os seus objetivos. Outras estão em fase de discussão, com o intuito de aprimorar e consolidar os princípios constitucionais. Ainda há muito que se fazer, mas se trata de um processo gradativo para a consolidação da planificação democrática. Pode-se citar a Reforma Administrativa do Estado, as Reformas Previdenciárias, a Reforma do Poder Judiciário, e em discussão a Reforma Política e a Reforma Tributária dentre outras, que são Reformas Estruturais. As técnicas de controle vêm sendo gradativamente aprimoradas.

níveis, simultaneamente, podendo, assim, ser controlado o poder arbitrário em todas as suas formas e ramificações. O progresso da técnica, por si só, não resolve os problemas, pois deve ser acompanhado por um despertar “moral e religioso”³⁹ (MANNHEIM, 1972, p. 95). É oportuno, assim, avaliar quais são as oportunidades e as condições externas que favorecem atualmente este renascimento da moral⁴⁰.

Não podemos nos dar ao luxo de uma Terceira Guerra Mundial. Devemos acabar com a tirania em todos os lugares e, então, a visão da humanidade⁴¹ como um todo se apresentará abertamente para todos. Na medida em que se compreenda esta “responsabilidade coletiva” será possível apaziguar as tensões que “hoje aceitamos com facilidade” (MANNHEIM, 1972, p. 95).

Ainda que não possamos contar com um mundo só⁴², a grande expansão das regiões permite uma expansão mais equitativa das tensões e pressões entre a pluralidade dos países, o que não era o caso dentro das fronteiras limitadas das nações-Estado protecionistas. Hoje, alimentos⁴³ das regiões em que existe fartura podem ser enviados às zonas de fome, os créditos podem reduzir o ritmo desigual de desenvolvimento econômico entre os países de uma região mundial, a emigração das populações pode ser regulamentada, apesar das tensões econômicas ou psicológicas existentes em vários Estados (MANNHEIM, 1972, p. 96).

[...] A iniciativa intelectual, é claro, só pode provir de homens abertos às idéias de mudança, e dispostos a observarem as coisas numa nova perspectiva [...] Exige o consenso e a cooperação em cada etapa. [...] Define-se apenas o mínimo indispensável que possa ser aceito em qualquer circunstância. Esta deferência a diversos pontos de vista, unida à vontade de pôr-se de acordo e de cooperar com os adversários para chegar a um plano comum, é realizável unicamente por um grupo que haja

³⁹ A religião foi tema que inspirou Max Weber, em especial, “a ética protestante e o espírito do capitalismo”, escrito em 1904-1905 e publicado em 1920. A Sociologia da Religião (tipos de relações comunitárias religiosas) é fruto de um capítulo escrito por Max Weber, no livro “Economia e Sociedade” (2004), no qual trata da ética religiosa e “mundo” e as “religiões mundiais e o mundo”. Zigmunt Baumann identifica que um dos fenômenos mais inquietantes testemunhado é o *fundamentalismo religioso*, presente nas três grandes religiões – cristianismo, islamismo e judaísmo (BAUMANN, 2004, p. 92).

⁴⁰ Para os tempos atuais o comportamento “moral” também precisa ser acrescido da palavra “ética”, pois um dos problemas teóricos da ética é a “liberdade”. O que é ética? Este é o título do livro do professor da UFRGS e doutor em Heidelberg, Álvaro L.M.Valls (2004). A ética como “instrumento de gestão” tem sido objeto de Seminários Internacionais e Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública (v. livro “Seminário Internacional Ética como Instrumento de Gestão”. III Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública. Brasília: ESAF, 2002).

⁴¹ O ideal de Humanidade sob a ótica da Identidade é tema analisado por Baumann. “Tal como outras *identidades* postuladas, o ideal de humanidade como uma identidade plenamente abrangente só pode basear-se, em última instância, na dedicação de seus postulados. Ao lado de seus competidores menos incluídos, a “humanidade” parece até agora prejudicada e mais fraca, e não privilegiada e mais forte. Diferentemente de muitas outras identidades concorrentes, ela carece de instrumentos coercitivos – instituições políticas, códigos jurídicos, tribunais de justiça, polícia – que poderiam dar coragem ao medroso, determinação ao hesitante e solidez às realizações das missões proselitistas” (BAUMANN, 2004, p. 86).

⁴² No livro “Identidade”, Baumann dá o significado de globalização. “Globalização significa que o Estado não tem mais o poder ou o desejo de manter uma união sólida e inabalável com a nação” (2004, p. 34).

⁴³ Acabar com a fome é um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (2000/2015), com metas a serem atingidas pelos diversos países. Como está se dando a cooperação internacional entre os Países? É um dos temas em estudo com artigo publicado (FOLMANN, 2008), que também será analisado adiante, em capítulo próprio.

compreendido a substituir o consenso tácito tradicional por um consenso dinâmico (MANNHEIM, 1972, p. 135-136).

1.2.2.6 Controle da Estrutura Social: a Distribuição do Poder e o Controle do Governo numa Sociedade Planejada via Constituição e Orçamento

Quanto ao controle da estrutura social, o autor esclarece que em um mundo de regras e regulamentos existe certa tendência das pessoas a considerar qualquer controle negativo. Porém, não se deve esquecer que as normas funcionam também como salvaguarda da liberdade.

Esta forma de intervenção que distribui o poder na sociedade tende a ser uma nova forma de manipulação social que serve para criar um equilíbrio dos poderes políticos, mas, também, para “mobilizar a ajuda dos centros de poder em toda a sociedade” (MANNHEIM, 1972, p.158). O equilíbrio da sociedade pode ser alcançado pela revolução ou pela reforma. A Terceira Posição esforça-se em obter reformas pacíficas mediante o acordo da maioria.

Quanto ao “funcionalismo público”, o autor explicita que o planejamento em uma sociedade industrial complexa pressupõe a existência de um corpo de funcionários tecnicamente competente, administrativamente centralizado, politicamente ortodoxo e submetido aos controles democráticos. Trata, ainda, do protecionismo no serviço público, embora, cada vez mais, este venha sendo substituído pelo sistema de méritos. Expõe sobre as “igrejinhas” ou “camarilhas” existentes no âmbito do funcionalismo, as quais não podem ser desprezadas. E ainda alerta que “as pesquisas de campo sobre este setor da vida hão de adquirir importância cada vez maior e tornar-se pelo menos tão relevantes quanto os estudos de campo sobre as favelas e os cortiços” (MANNHEIM, 1972, p. 173).

A manutenção da democracia tem como requisito prévio o equilíbrio da estrutura social, porém a vigência de uma Constituição não tem se mostrado suficiente para garantir um equilíbrio⁴⁴ desse tipo. É necessário incorporar ao mecanismo do governo sistemas de proteção adequados para mantê-lo, sendo um deles o controle do orçamento⁴⁵. Sobre este tema, aliás, Mannheim destaca que a dificuldade essencial de controlar o governo é o fato de que, quando o governo tem

⁴⁴ Controle social, controle externo pelo Ministério Público e Políticas Públicas (campo em que se dá a correlação de forças) são temas atuais que abordamos em capítulos de nossa tese.

⁴⁵ A estrutura do orçamento público e a importância do orçamento participativo será objeto de análise na tese.

controle direto dos recursos econômicos, ele simplesmente reserva para seus próprios fins o que julga necessário, antes de distribuir “o resto para o consumo dos cidadãos” (1972, p. 202).

Inobstante as críticas que se façam ao sistema representativo, o autor aponta várias virtudes duradouras do governo democrático, que o constituem no melhor instrumento de controle democrático, dentre elas, a competição de idéias e a transação, através das quais o sistema democrático de lutas e debates habitua os adversários a procurarem o melhor acordo possível.

[...] o acordo democrático não significa uniformidade, mas coordenação de tendências variadas que se limitam reciprocamente e que resultam num esquema de cooperação. Tal cooperação nasce das lutas cotidianas, tendentes a um compromisso negociado e construtivo. Nem todas as formas de convergência dos interesses setoriais conduzem a um compromisso construtivo. A seleção pode ser errônea⁴⁶ em princípio, o padrão social e o espírito que reina no encontro podem ser tais que, em vez de aplainar os antagonismos, intensificam-se ainda mais (MANNHEIM, 1972, p. 204).

Para Mannheim, a responsabilidade pública ou a responsabilidade perante a comunidade é um dos mais importantes princípios do controle democrático:

[...] uma sociedade é democrática quando suas instituições mais relevantes devem prestar contas à coletividade [...] Pode haver responsabilidade perante representantes oficiais do público, mesas administrativas, conselhos fiscais ou, finalmente, comissões de inquéritos parlamentares, tudo dependendo da natureza e situação dos problemas e das instituições (MANNHEIM, 1972, p. 207).

1.2.2.7 As Três Etapas do Processo Democrático: o Sufrágio; os Partidos Políticos e a Transformação da Vontade Popular em Decisões Políticas

Mannheim apresenta as três etapas do processo democrático, dando ênfase a três pontos: a função do sufrágio; o papel dos partidos; e a transformação da vontade popular em decisões políticas. O sufrágio deve ser interpretado como parte da totalidade do processo democrático⁴⁷. Assim sendo, não representa a força de um

⁴⁶ Hipótese de ser contrária ao interesse público.

⁴⁷ No Brasil, desde 1985 foi instituído o direito de voto dos analfabetos. Desde então, pode-se dizer que existe, de fato, o sufrágio universal. Contudo, se compararmos com as democracias existentes no mundo, o Brasil possui uma população com baixos níveis de informação, interesse e envolvimento no processo político. Essas

indivíduo, mas as forças que devem ser ajustadas pelo processo de governo. No processo democrático, o sufrágio é acompanhado pela “integração da vontade política” (MANNHEIM, 1972, p. 214) por intermédio dos “partidos políticos”. Esta fase conduz à elaboração do material bruto dos diversos interesses e aspirações para formar “diretrizes” razoáveis, eventualmente seguidas por decisões políticas.

Mannheim chama a atenção para o fato de que nem Rousseau nem os fundadores da democracia norte-americana: “jamais pensaram nos partidos”⁴⁸ nem lhe atribuíram qualquer papel no sistema democrático, embora, hoje, saibamos que a Constituição Federal não poderia ter funcionado sem a função integradora dos partidos” (1972, p. 215).

Nas velhas democracias ocorre uma canalização de opiniões e interesses em virtude da natureza histórica dos partidos, que se apóiam em profundas lealdades tradicionais de grupos, famílias com interesses políticos⁴⁹ e indivíduos. O próprio partido representa um depósito de recordações, idéias e imagens de dirigentes.

Outro aspecto importante do processo democrático enfatizado por Mannheim é a etapa que transforma a vontade popular, concretizando-a em uma “política aplicável” (1972, p. 220/221)⁵⁰. Uma abordagem, aliás, que foca exatamente no problema levantado nesta tese: de nada adianta apenas a existência das leis; é necessário ingressar no campo das políticas públicas para se compreender como se dá o processo de correlação de forças e o jogo de interesses. Contudo, não bastam políticas públicas que não sejam “aplicáveis”. A fase executiva de implementação das políticas públicas exige planificação democrática do desenvolvimento

características podem ser explicadas pelo alto grau de desigualdade social existente no País. Espera-se que os avanços no grau de escolarização contribuam para ampliar a participação democrática dos eleitores.

⁴⁸ O emprego da palavra “partido” revela um uso mais antigo do que os termos de “classes sociais”. Etimologicamente, deriva do verbo partir, dividir. Grande parte dos cientistas políticos adere a uma das posições de Max Weber, que insere suas considerações sobre os partidos numa perspectiva sociológica muito ampla e no sentido de que os partidos são os filhos da democracia e do sufrágio universal. Na sociologia política dos partidos, também merece referência a obra seminal de Maurice Duverger – *Les partis politiques*, cuja tese é tida como paradigma no campo da ciência política. Levar em conta o fenômeno partidário na área das ciências sociais é uma realidade observável antiga e que tem merecido, principalmente no campo da ciência política e das políticas públicas uma atenção especial (SEILER, 2000 p. 13).

⁴⁹ No livro “O Silêncio dos Vencedores – Genealogia, Classe Dominante e Estado no Paraná” o cientista político Ricardo Costa de Oliveira traz uma profunda análise das relações entre estruturas de poder e de parentesco no Paraná. Mostra que a compreensão da política tradicional paranaense é a compreensão das famílias históricas paranaenses e oferece excelente base de reflexões da sociologia política para se pensar a história do Paraná. “A classe dominante é uma formação social heterogênea, mas unificada por um eixo no controle das riquezas materiais, simbólicas e na posse de um conjunto de capitais sociais e políticos que permitem a sua reprodução, assim como o exercício da dominação e do poder político” (OLIVEIRA, 2001, p. 266).

⁵⁰ No decorrer da tese destacaremos a importância de transformar os temas aprovados em Convenções e Conferências em deliberações políticas pelos Conselhos a serem executadas pelo governo.

instrumentalizada em Planos de Ação, conforme se verá em capítulos subseqüentes desta tese.

1.2.2.8 As Democracias na Era do Planejamento terão de criar uma Nova Instituição. Traços que a aproximam a Nova Instituição idealizada por Mannheim com a do Ministério Público Brasileiro

Nesta conjuntura, Mannheim indaga “se as democracias na Era do Planejamento não terão de criar uma nova instituição, fora da organização geral do sistema representativo, embora constituindo-se parte do processo político” (1972, p. 219). Apresenta, então, uma “proposta” que exterioriza muito mais o seu “desejo” de acentuar a necessidade da integração nos níveis mais elevados, numa época de planejamento, do que a “esperança” de que a proposta seja aplicada.

Essa “nova instituição” - por ele idealizada em meados de 1945/1946 - a nosso ver, no Brasil, se assemelha em muito à Instituição do Ministério Público Contemporâneo com o perfil pós Constituição Federal de 1988, e no Plano Internacional, com a Organização das Nações Unidas, criada em 1945, logo após o final da II Guerra Mundial.

É fundamental, antes de tudo, lembrar o contexto em que surgiu esta idéia de Mannheim, justamente no auge das atrocidades do final da II Guerra Mundial (1945 a janeiro de 1947, quando faleceu). Foi num período de fluidez e incertezas que ele conseguiu, de forma hipotética, criar e idealizar a estrutura e as atribuições dessa nova instituição em face da necessidade de integração nos níveis mais elevados, numa época de planejamento.

Desse ponto, a nosso ver, é que emergem os postulados teóricos que, coincidência ou não, acabaram resultando, no Brasil, 41 anos após o seu falecimento, a inspiração para remodelar uma Instituição centenária e conferir-lhe um novo perfil – do Ministério Público Contemporâneo com o advento da Constituição Federal de 1988.

A proposta contida na obra de Mannheim foi escrita por um professor profundo conhecedor das teorias de esquerda, que teceu importantes e valiosas críticas ao totalitarismo (fascismo e comunismo), apresentou a estrutura do capitalismo, criticou o “*laissez faire*” e, nesse cenário de pós-guerra, conseguiu

enxergar uma terceira posição viável que vai além do capitalismo radical e das alternativas de fascismo e comunismo. Propõe um *terceiro caminho* que incorpore o aprendizado com as dolorosas experiências das últimas décadas para permitir a construção de um *novo padrão de democracia pela via da ordem planificada*, que não precisa se alicerçar nos regimes totalitários. Foi neste contexto que ele anteviu a necessidade de criação de uma nova Instituição que também pudesse exercer o controle da democracia, garantindo o processo de planejamento.

Guardadas as devidas proporções, historicamente o Brasil também conviveu com a ditadura e com práticas autoritárias de centralização do poder militar até ingressar em um processo de redemocratização que teve início na década de 1980. Foi, sem dúvida, com a proclamação da Constituição Federal de 1988 e com a instituição de um Estado Democrático de Direito que a Instituição do Ministério Público ganhou um perfil inovador, completamente diferente do que havia sido previsto em Constituições anteriores, cujos postulados teóricos, repito, a meu ver, coincidem com o que havia sido idealizado por Mannheim, em especial, porque é a Instituição no Brasil, constitucionalmente incumbida da defesa “do regime democrático” (C.F.art. 127 “caput”).

Confira a proposta apresentada por Mannheim sobre a nova Instituição e os traços de semelhança que se identificou em relação ao Ministério Público Brasileiro:

Poderíamos dar-lhe o nome de Ordem⁵¹. Poderíamos defini-la como uma organização voluntária⁵², recrutada⁵³ entre os mais distintos representantes das diversas camadas sociais e elementos vários da comunidade. Esse organismo serviria para assegurar a manutenção da democracia⁵⁴ e da liberdade⁵⁵, nos casos em que um governo democrático, eleito por uma maioria relativa, pudesse levar ao impasse e à indecisão nas operações de planejamento⁵⁶. Tal organismo funcionaria como uma espécie de supremo

⁵¹ A Constituição Federal de 1988 incumbiu o Ministério Público “da defesa da ordem jurídica” (art. 127 “caput”).

⁵² O ingresso na Instituição depende da vontade de cada agente do Ministério Público que deverá se inscrever e ser aprovado em concurso público;

⁵³ O recrutamento para Membros do Ministério Público é feito através de concurso público, de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se nas nomeações, a ordem de classificação. (art. 129 § 3º). Em capítulo específico sobre o Ministério Público abordaremos a respeito do Diagnóstico sobre o Ministério Público, coordenado pela socióloga Maria Tereza Sadek. O concurso público para servidores da Instituição admite o ingresso de profissionais de várias outras carreiras.

⁵⁴ A Constituição Federal de 1988 incumbiu o Ministério Público da defesa “do regime democrático” (art. 127).

⁵⁵ A Constituição Federal de 1988 ainda incumbiu o Ministério Público da defesa “dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, onde está inserido o direito à liberdade.

⁵⁶ O planejamento, de acordo com a Constituição Federal de 1988, é obrigatório no Brasil e conduz à elaboração e aprovação de planos de desenvolvimento. Existem instrumentos jurídicos que o Ministério Público pode e deve manejar para exigir que a Administração Pública desenvolva as etapas do planejamento e elabore planos de ação.

tribunal⁵⁷, para garantir a consistência⁵⁸ e a continuidade do planejamento⁵⁹. Enquanto nos países ditatoriais, a supremacia do partido garante essa consistência e continuidade, num Estado democrático o processo de integração poderia ser promovido por um organismo apartidário⁶⁰, formado por homens⁶¹ de alta reputação⁶² e desinteressados⁶³. Precisamente por se manter alheio à luta pelo poder, tal organismo poderia adquirir grande prestígio moral⁶⁴ e chegar a ser a “consciência do país”. Seus membros representariam as diversas correntes sociais e intelectuais da comunidade, de modo que as suas resoluções tomadas em conjunto⁶⁵ constituiriam uma mediação⁶⁶, de nível elevado⁶⁷, nas tensões gerais. Como no caso de uma ordem religiosa a admissão estaria sujeita a rigorosos compromissos⁶⁸ por parte dos seus membros, e assim se conseguiria o maior zelo e desinteresse na execução das tarefas que lhes fossem confiadas. O sistema de seleção dos seus membros deveria incluir a escolha pelo próprio organismo⁶⁹, e a designação por parte de entidades⁷⁰ idôneas. Nas situações de crise quando malograsse a mediação, o referido organismo

⁵⁷ Como uma “espécie” de Supremo Tribunal significa que o autor não imaginou que a Instituição integrasse o Poder Judiciário (como é o caso do Supremo Tribunal). De fato, o Ministério Público é uma Instituição permanente que tem autonomia, não pertence a nenhum dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, fiscaliza os três Poderes, desenvolve “funções essenciais à Justiça” e dentre as suas várias funções cabe-lhe promover ações de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, ações constitucionais, ações penais públicas, inquéritos e ações civis, dentre outras.

⁵⁸ Cabe ao Ministério Público promover medidas para induzir a realização das Conferências e a criação e efetivo funcionamento dos Conselhos deliberativos e de acompanhamento.

⁵⁹ O planejamento é um processo sujeito a várias etapas que não pode sofrer solução de continuidade, cabe ao Ministério Público o acompanhamento de todas, merecendo um papel de destaque a sua legitimidade plena para intervir na fase de controle social (controle externo).

⁶⁰ É vedado aos agentes do Ministério Público exercer atividade político-partidária (art. 128, II, e da Constituição Federal com a redação introduzida pela Emenda Constitucional nº. 45 de 8 de dezembro de 2004 – Reforma do Judiciário).

⁶¹ A Instituição é formada por homens e mulheres.

⁶² A Lei Orgânica impõe como dever aos agentes do Ministério Público manter ilibada conduta pública e particular.

⁶³ A Constituição Federal veda aos agentes do Ministério Público receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto honorários, percentagens ou custas processuais; auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei; exercer a advocacia; participar de sociedade comercial, na forma da lei; exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo de Magistério (C.F. art. 128, inc. II, letra “a” e “e”);

⁶⁴ “Promotores e Procuradores da República passaram a ocupar um lugar de destaque no cenário nacional, transformando o Ministério Público em um ator político relevante. Poucas vezes – se alguma – presenciou-se, em tão curto espaço de tempo, uma instituição sair da obscuridade alcançando-se para o centro dos refletores. Quer atuando nos limites de suas atribuições legais, quer promovendo atividades fora do gabinete, os integrantes do Ministério Público vêm marcando presença e, conseqüentemente, provocando reações. Este texto tem por objetivo, discutir a presença do Ministério Público no cenário público, particularmente seu desempenho enquanto agente promotor da cidadania”. Esta é uma percepção de quem vê a Instituição de fora dela, da socióloga Maria Tereza Sadek (SADEK, 2000, p. 11).

⁶⁵ Os órgãos Superiores da Administração expedem resoluções e podem fiscalizar e superintender a atuação do Ministério Público, inclusive deliberar sobre a promoção de arquivamento de inquérito civil formulada por agente do Ministério Público de 1ª instância.

⁶⁶ A mediação é exercida pelo Ministério Público em inúmeros casos que envolvem interesses coletivos e difusos, especialmente através de termos de ajustamento de conduta e na maioria dos casos em 1º grau;

⁶⁷ A mediação em nível elevado e fruto de “Resoluções tomadas em conjunto pela Instituição” pode ocorrer, em tese, mais ainda não é uma prática institucional da Administração Superior.

⁶⁸ Ao assumir o cargo o Membro do Ministério Público solenemente promete cumprir as Constituições e as leis; os rigorosos compromissos, entretanto, vão muito além do compromisso formal, se relacionam à consciência da missão que possuem perante a sociedade e a necessidade de envolvimento com as questões sociais.

⁶⁹ A partir da Constituição Federal de 1988 os atos de nomeação dos agentes do Ministério Público que eram feitos pelo Chefe do Poder Executivo, passaram a ser feitos pelo Chefe da Instituição do Ministério Público, assim como a elaboração da folha de pagamento, com base na autonomia funcional e financeira.

⁷⁰ A nomeação, a designação e os atos decorrentes de movimentação na carreira (promoção, remoção) emanam da Chefia da própria Instituição, assegurado ao Membro do Ministério Público as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios (C.F. art. 128, inc.I)

poderia nomear uma comissão⁷¹ de arbitragem para a solução dos problemas (MANNHEIM, 1972, p. 210-220).

A respeito desta proposta de Mannheim, quando avalia o processo democrático de criar essa nova Instituição - e que, a nosso ver, se assemelha muito com a estrutura, organização e funcionamento do Ministério Público - será dedicado, nesta tese, um capítulo para analisar com maior densidade a estrutura, organização e finalidade desta Instituição com foco na questão do planejamento e do controle de políticas públicas, visando defender o regime democrático e atingir os Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre eles, o de garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e construir uma sociedade mais justa, livre e fraterna.

1.3 A NOVA INSTITUIÇÃO PROPOSTA POR MANNHEIM E OS TRAÇOS QUE A APROXIMAM DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU

Ao tratar do processo democrático e idealizar a criação de uma nova Instituição – identificada por Mannheim nos idos de 1945, num contexto de vontade política unificada - a nosso ver esta nova Instituição pode, em um sentido global, se identificar com os propósitos da Organização das Nações Unidas, criada em 1945, no Pós II Guerra Mundial, e com o Planejamento atual desta Organização, consubstanciado nos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODMs, com metas para reduzir a pobreza em 189 Países do Mundo, como forma de manter e ampliar o ambiente de paz em torno de uma vontade política unificada.

Trata-se de um organismo internacional cuja função é a de assegurar a manutenção da democracia e da liberdade com fundamentos na Paz Social e na Não Violência. É uma entidade apartidária e integrada pelos Chefes de inúmeros Estados-Membros que se reúnem e convencionam adotar medidas de nível elevado em seus Países. A ONU age como mediadora de conflitos em casos de tensões graves. A resolução de conflitos por meio da mediação tem sido adotada por

⁷¹ A Instituição adota internamente a nomeação de Comissões no âmbito da Administração Superior para tratar de assuntos internos relevantes; Mas não tem ainda a prática habitual de nomear Comissões para analisar temas externos, relevantes e prioritários que se relacionem com a “integração” da Instituição com outros Órgãos e Poderes, visando chegar rapidamente a um entendimento em que desaparece a margem de desacordo tolerável. Abordaremos este tema em capítulo referente ao controle social (externo) pelo Ministério Público

inúmeros países⁷², e foi objeto da Convenção de Genebra de Arbitragem, em 1961, e da Convenção de Estrasburgo, de 1966. A Resolução de Conflitos, pelo Tribunal de Haia, também merece destacado registro. A ONU funciona como uma espécie de “Tribunal Internacional”, apesar de algumas de suas decisões demandarem maior poder coercitivo.

A ONU é a maior organização de vocação universal criada logo após a II Guerra Mundial, em substituição à antiga Liga das Nações. Em 25 de junho de 1945, cinquenta e um Estados Membros reunidos em São Francisco (EUA) aprovaram a Carta das Nações Unidas que deu origem à ONU, em razão da necessidade de institucionalizar as relações internacionais. Atualmente, a ONU é composta de 191 Estados soberanos e desde a sua criação foram surgindo agências especializadas no Sistema das Nações Unidas. Isto fez com que o processo de internacionalização dos direitos humanos se intensificasse e desenvolvesse, marcando o surgimento de uma nova ordem⁷³ internacional e um Sistema das Nações Unidas⁷⁴ formado por órgãos, programas, fundos e organismos especializados. Suas preocupações estão ligadas ao movimento de paz e segurança internacional, relações amistosas entre os Estados e cooperação internacional nos planos econômico, social e cultural e, ainda mais notadamente, nas áreas de políticas sociais básicas (saúde, educação e meio ambiente) com vistas à proteção internacional dos direitos humanos.

Em seu projeto de criação de uma nova Instituição, Mannheim antevia a necessidade desse Órgão se preocupar com a questão da integração e da necessidade de substitutivos que façam desaparecer a margem de desacordo, ou seja, de se criar novos órgãos flexíveis preocupados com a paz.

A democracia deve manter-se alerta para enfrentar situações em que desaparece a margem de desacordo tolerável e em que é essencial chegar rapidamente a um entendimento. No passado as democracias podiam deixar de levar em consideração essas disposições para a integração, porque as tradições inconscientes constituíam um laço integrador e unificavam ainda as decisões dispersas tomadas pelos parlamentos. Com o enfraquecimento da tradição, tornou-se necessário encontrar substitutivos que tenham a mesma dignidade e autoridade. A consciência coletiva, tendo cessado de funcionar através de uma integração tácita e invisível (como acontecia nas pequenas comunidades), deverá criar novos órgãos flexíveis e sutis, porém adaptados às potencialidades da nova era (MANNHEIM,

⁷² No Brasil a Constituição Federal prevê que nas relações internacionais deve ser observado o princípio da “solução pacífica de conflitos” (C.F. art. 4º, inc. VII).

⁷³ Mannheim disse que daria a essa nova Instituição o nome de “Ordem”.

⁷⁴ Pesquisamos o Sistema das Nações Unidas e os organismos especializados ligados à ONU em Direito Humano à Educação e Políticas Públicas (UILLE GOMES, 2009, p. 113 e segs.).

1972, p. 220).

No curso de sua exposição, Mannheim também ressaltou que: “As Nações Unidas são convocadas a fazer história, mas podem falhar se começarem a atuar com espírito equivocado” (alerta para o risco de infiltração do fascismo na nova estrutura institucional e por campanha comunista patrocinada por Moscou para criar uma linha divisória entre as Nações)”. “[...] Agora mais do que nunca, a simples marcha à deriva seria fatal e conduziria, com toda certeza, a uma ditadura de direita ou de esquerda. Nenhuma geração jamais enfrentou tarefa tão dura e onerosa; porém, nunca na história da Humanidade os governantes e os que têm que tomar decisões importantes dispuseram de tão enorme poder para realizar o que é devido” (MANNHEIM, 1972, p. 18).

Neste estudo, acredita-se em uma das hipóteses globais e práticas que pode se ajustar ao pensamento de Mannheim, na qual desaparece a margem de “desacordo tolerável” e é essencial se chegar rapidamente a um “entendimento global” pela via pacífica e humanitária: trata-se, como veremos, dos “8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, das Nações Unidas, como forma de reduzir o quadro de pobreza no Mundo.

1.3.1 O Planejamento da ONU para 189 Países: os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) uma série de Convenções Internacionais e Reuniões de Cúpula têm sido realizadas com a intenção de efetivar os direitos contemplados no referido documento. Com avanços e algumas posturas também questionáveis, os temas foram evoluindo e produzindo efeitos nos Estados-Membros. Contudo, os Estados-Membros resolveram, na “Cúpula do Milênio”, em 2000, reunir esforços para implementar os “8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” com o compromisso de 189 Países, inclusive o Brasil, para que pela via do planejamento democrático e respeitadas as diversidades de cada Estado um plano de metas seja cumprido até 2015. Este, a meu ver, é um exemplo prático do papel que Mannheim esperava da Organização das Nações Unidas quando esta foi criada, em 1945, em substituição à Liga das Nações, como

elemento de integração entre os Países.

É essencial que esse entendimento pactuado entre os Países se consolide rapidamente. Fome, mortalidade, educação, saúde, meio ambiente e desenvolvimento são temas globais que interessam a todas as Nações; porém, é a primeira vez na história da humanidade que democraticamente se traça uma planificação e um planejamento completos, instrumentalizados em planos de ação com metas, indicadores e avaliação de resultados, e que se obtém o consenso de tantos Estados-Membros.

O desafio político de se conseguir um acordo democrático foi vencido. O que deve ser feito agora é se buscarem formas mais efetivas e rápidas de se atingir o objetivo principal de erradicação da pobreza extrema para expandir a liberdade das pessoas e ampliar a democracia, pois a não resolução do problema da equidade resultará em uma sociedade cada vez mais autoritária, violenta e desigual.

Somos livres para abrir o leque de novas formas de descentralização do Estado com maior participação de organizações da sociedade civil, com o cuidado de não transformar os pobres excluídos em objetos e meros produtores de mercadorias em um sistema capitalista. É necessário equacionar com maior senso de justiça a combinação dos fatores produtivos (terra, capital e trabalho), investir progressivamente em educação de qualidade para todos, bem como reivindicar do Estado a concretização imediata de políticas públicas básicas.

Contudo, há que se ter o cuidado para não cair na armadilha de um discurso populista disfarçado, de transformar problemas sociais em uma discussão interminável para que os governantes não tenham que tomar nenhuma decisão. Identificados os problemas, o desafio está em projetar soluções, transformar a política em plano de ação e executá-lo – uma questão que afeta a essência da democracia. Evidentemente que as situações são muito complexas e não se tem nenhuma garantia de sucesso; contudo, é importante um chamado, uma mobilização para a ação positiva ancorada em valores e na vontade de nos organizarmos de forma diferente para fazer a mudança através do terceiro caminho que Mannheim chama de planificação democrática.

Para relembrar, em Nova York, em setembro de 2000, na sede da ONU, realizou-se a “Cúpula do Milênio”, fundamentada no relatório “Nós, os Povos, o Papel das Nações Unidas no Século XXI”, elaborado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas. O principal objetivo foi o de discutir, deliberar e estabelecer metas

para os Estados Membros da Organização para enfrentar os inúmeros problemas mundiais.

Os Estados-Membros e, dentre eles, o Brasil, assumiram o compromisso de cumprir uma agenda global para a promoção da paz, dos direitos humanos e do desenvolvimento, consubstanciada em “8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (ODM) – um compromisso concreto, traduzido em ações do dia-a-dia para governos, instituições e cidadãos de todo o mundo. Este compromisso ficou conhecido como “Declaração do Milênio”. Os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas são:

1. Erradicar a pobreza e a fome;
2. Atingir o ensino básico fundamental;
3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
4. Reduzir a mortalidade infantil;
5. Melhorar a saúde materna;
6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças;
7. Garantir a sustentabilidade ambiental;
8. Estabelecer uma parceria para o desenvolvimento.



Fonte: PNUD, 2010

Figura 1 - 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas

Prosseguindo nesta temática, em março de 2002 os líderes mundiais encontraram-se na Conferência Internacional de Monterrey, no México, quando trataram do “Financiamento do Desenvolvimento”, uma proposta para balizar a

parceria global do desenvolvimento, na qual os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento concordaram em adotar ações conjuntas para reduzir a pobreza. Em 2002, reuniram-se na “Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável”, em Johannesburgo, na África do Sul, ocasião em que reafirmaram os Objetivos com as metas do Milênio.

1.3.2 Projeto do Milênio – um Plano Prático de Ação Concreta para reverter o Quadro de Pobreza e atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

O Secretário-Geral da ONU constituiu o “Projeto do Milênio”, em 2002, com o objetivo de desenvolver um Plano Prático de Ação Concreta para que o mundo pudesse reverter o quadro de pobreza, fome e doenças que afetam bilhões de pessoas e alcançar os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (ODM), encarregando Jeffrey Sachs⁷⁵ de dirigir os trabalhos de elaboração do Plano.

Em janeiro de 2005, o relatório do Projeto do Milênio⁷⁶, com o título “Investir no Desenvolvimento: Um Plano Prático para Alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, foi apresentado ao Secretário Geral da ONU. No período de 14 a 16 de setembro de 2005 foi realizada a Cúpula Mundial de 2005 – Reunião Plenária de Alto Nível da 60ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas foi feito um levantamento sobre os avanços até então obtidos e inaugurou-se um importante ponto de largada rumo a 2.015, uma década de ação concreta corajosa e exeqüível com base no Relatório do Plano.

O Brasil é um dos Países-Membros das Nações Unidas, signatário, portanto, do compromisso de atingir os “8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” para reduzir a pobreza até 2.015. Esta não é uma mera faculdade e, sim, uma obrigação de caráter constitucional, vez que os “8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” estão diretamente relacionados aos “8 Objetivos da República Federativa do Brasil”

⁷⁵ Jeffrey Sachs – Prêmio Nobel de Economia, foi consultor da ONU e Diretor do Instituto da Terra nos Estados Unidos. É renomado economista norte-americano. Professor da Universidade de Columbia, passou mais de 20 anos na Universidade de Harvard. Foi Conselheiro no FMI, Banco Mundial, OCDE, OMS e PNUD. Autor da obra “O Fim de Pobreza”, tem em sua mente os números da pobreza e apresenta fórmula para erradicá-la. É considerado uma das pessoas mais influentes do mundo pela Revista Time.

⁷⁶ O Projeto do Milênio das Nações Unidas, consubstanciado em forma de relatório coordenado por Ignacy Sachs, foi elaborado com base no trabalho realizado por mais de 250 técnicos e especialistas de todo o mundo e está disponível no site da ONU-Brasil⁷⁶. De forma mais detalhada, abordei esta temática em artigo intitulado: “Direitos Humanos, Desenvolvimento e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)” (in FOLMANN, 2008, p.265/282).

e suas políticas públicas, conforme mostra o quadro 1, em Apêndice 1 deste estudo.

Trata-se de uma política de Estado à qual o governo brasileiro se comprometeu em que cada Instituição pode exercer o seu papel, vez que se está diante de uma causa humanitária de integração que une o ideal dos Povos e Nações e é diametralmente oposta às práticas totalitárias de violência, mas serve como instrumento efetivo de prevenção. O desafio, neste caso, está na mobilização para que através da educação as Universidades se envolvam, os Municípios criem Comitês para implantação e a sociedade participe ativamente do processo.

Em 2004 o governo federal, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e organizações da sociedade civil e do setor produtivo uniram-se no “Movimento pela Cidadania e Solidariedade”. Dessa iniciativa nasceu a campanha “Nós Podemos – 8 Jeitos de Mudar o Mundo”, de promoção das Metas do Milênio. A campanha idealizou os 8 ícones que representam os 8 ODMs e se espalharam pelo território nacional. Os símbolos também foram usados em outros Países e pela sede da ONU. Desde então, diversas iniciativas em vários Estados estão sendo desenvolvidas. Foi também instituído pela Presidência da República o Prêmio ODM Brasil, cuja finalidade é a de incentivar práticas que contribuam para atingir os 8 ODMs, e que está em sua 3ª edição (transmitido em tempo real pelo Portal ODM). O Prêmio ODM Brasil, no ano de 2010, teve 1.477 práticas inscritas, sendo 785 de organizações da sociedade civil e 692 de governos municipais. Após seleção por comitê técnico, foram entregues troféus aos 20 vencedores, sendo 9 deles para a sociedade civil e 11 a prefeituras municipais.

No Brasil, em janeiro de 2006, foi realizada a “Mesa-Redonda⁷⁷ Regional América Latina”, em Brasília, visando a Mobilização e Diálogo para promover o avanço e a aplicação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio pela via educacional. Conforme os Anais do conclave, o evento foi promovido pela ONU, pela Associação Internacional dos Conselhos Econômicos e Sociais (AICESIS), da qual faz parte o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Brasileiro (criado no Brasil em 2003 – atualmente somam 70 destes Conselhos⁷⁸ no mundo), e pelo Instituto de Ciências Políticas de Paris. Os referidos Conselhos, nos respectivos

⁷⁷ Corresponde à Terceira Mesa Redonda. As duas anteriores foram em Paris e na África, em 2005.

⁷⁸ Em 2005 o Conselho Econômico e Social da França promoveu Mesa Redonda em Paris para tratar dos ODMs e suas conclusões estão relacionadas ao planejamento dos próximos passos do projeto, inclusive estudar a viabilidade e propor anteprojeto de cooperação técnica para a criação de um centro de excelência mundial para acompanhar a difusão e a realização dos ODMs, no âmbito da AICESIS.

países signatários do compromisso, têm o papel de deliberar sobre estratégias de implantação dos ODMs, permitindo integrar os principais atores sociais, as instituições de ensino universitário, setor privado, organizações e sociedade civil.

A identificação da via educacional como uma das vertentes a ser implementada para apoiar os países nos processos de aplicação dos ODMs resultou das conferências regionais da Rede Regional de Organizações Não Governamentais da ONU (2000-2003). Na ocasião, os participantes da África, Ásia, América Latina e Leste Europeu reclamaram a ausência de treinamento profissional e ferramentas educacionais que os capacitassem a desempenhar um papel mais efetivo como catalisadores e agentes de mudanças na promoção e realização dos ODMs.

Por via de consequência, celebraram uma parceria entre a Seção de ONGs da ONU, a AICESIS e o CES/Fr, e o Instituto de Ciências Políticas da Universidade de Paris – *Sciences Pó*, para executar um projeto com o objetivo de desenvolver programas acadêmicos, ferramentas pedagógicas e *softwares* educacionais apropriados para promover o avanço e realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, metodologia e instrumentos a serem aplicados em instituições de ensino e em programas de formação de formadores nos territórios.

Quanto à Mesa Redonda realizada no Brasil, o objetivo central foi o de identificar ferramentas didático-pedagógicas para apoiar a promoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio nos territórios. A Federação das Indústrias do Paraná (FIEP-PR) (cujo presidente, Rodrigo da Rocha Loures, é membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil, apoiador dos 8 ODMs no Estado do Paraná) e a Universidade da Indústria (Unindus) cederam a equipe de facilitadores e a metodologia (Investigação Apreciativa, desenvolvida nos anos 1980 pelo Dr. David L. Cooperrider em estudo de comportamento organizacional, na *Case Weter Reserve University*, em Cleveland, USA, utilizada com sucesso no planejamento estratégico em organizações e para grandes grupos) para conduzir os debates.

Participaram 209 pessoas, representando 18 instituições de ensino (sendo 14 públicas); 25 órgãos governamentais; 06 agências internacionais de cooperação; 19 Organizações Não Governamentais (ONGs), 10 organizações do setor empresarial e dos trabalhadores e 16 conselheiros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil. Também estiveram presentes delegações de organismos de diálogo social de países como Argélia, Benin, Bolívia, China,

Espanha, França, México e União Europeia, além de representantes da União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa/Urb África e da Rede de Universidades TIC & ODM, da Espanha. Destacou-se, em síntese, a título de considerações finais, conforme consta dos anais da Mesa-Redonda: a) o muito que o Brasil vem realizando nessa direção e o caráter inovador das ações em curso; b) que a metodologia da Investigação Apreciativa é um exemplo de inovação e adequação de ferramentas existentes para sensibilização e promoção de idéias e recomendações sobre o tema dos ODM.

As proposições apresentadas pelos participantes foram categorizadas em estratégias de curto/médio prazo, que produzem efeitos momentâneos na redução da desigualdade social e por isso são importantes. É o caso das práticas e ações de responsabilidade social, de fortalecimento de interações e parcerias, programas de combate à pobreza e à fome⁷⁹. No entanto, esse tipo de ação não consegue sustentabilidade no longo prazo e são também caracterizadas como assistenciais ou complementares; estratégias estruturantes, que garantem sustentabilidade ao processo de inclusão social. A reversão da desigualdade social no longo prazo depende principalmente da valorização da educação e do papel das instituições de ensino para a transformação da sociedade. Outros aspectos educacionais, como a formação de professores, a melhoria do sistema educacional, a melhoria da qualidade do ensino⁸⁰, incorporando conteúdos relacionados à busca da equidade e justiça social, foram também considerados como aspectos relevantes e várias proposições indicaram essa direção; estratégias de longo prazo, vez que a consolidação da democracia, o diálogo social e a participação da sociedade organizada em conselhos e redes de cooperação, influenciando a formulação e exercendo o controle social das políticas públicas⁸¹, e a promoção dos direitos fundamentais do trabalho foram postulados como aspectos constituintes das estratégias de longo prazo para a reversão da desigualdade social; e a corrupção⁸² e

⁷⁹ No Brasil, o “Programa Fome Zero” pode ser destacado nesta seara.

⁸⁰ Elaboramos uma proposta concreta para a melhoria da qualidade do ensino no Brasil através da avaliação institucional, como Dissertação de Mestrado em Educação, que está publicada em Direito Humano à Educação e Políticas Públicas, por entender que a educação é um instrumento de grande alcance na redução das desigualdades sociais e que propicia melhores condições de vida digna às pessoas.

⁸¹ Em capítulo próprio desta tese será abordada a questão da importância do controle social e o papel do Ministério Público.

⁸² O combate à corrupção é um tema que tem sido enfrentado diuturnamente pelo Ministério Público, bem como, a inserção de uma nova cultura que afaste a defesa de interesses particulares em detrimento do interesse público, como é o caso das ações que o Ministério Público vem desenvolvendo no combate ao nepotismo, como veremos no decorrer desta tese.

a defesa de interesses particulares (como as resistências apresentadas pelas elites e pelos países ricos e o individualismo) vistas como variáveis que comprometem as estratégias de curto/médio e longo prazo. A educação e o comprometimento com a transformação, além do controle social mais intensivo, virão a garantir a sustentabilidade, com autonomia e avanço social.

A tarefa de criar uma consciência nacional em torno do atingimento das metas dos 8 ODMs exige uma ação articulada em todos os setores governamentais e não governamentais, com engajamento e envolvimento inclusive dos governos estaduais e municipais. No Brasil, cabe ao PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, entidade que compõe o Sistema das Nações Unidas ligado à ONU que está presente em 166 países e tem como mandato central o combate à pobreza e o manejo do meio ambiente de forma sustentável, bem como a modernização do Estado - contribuir com os temas relacionados aos “8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”⁸³. Através de parceria com o PNUD foi possível realizar diagnóstico acerca da situação dos “8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” dos 5.564 municípios⁸⁴.

Em 08 de abril de 2010 o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), em parceria com a Organização das Nações Unidas (ONU), apresentou o quarto relatório de acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O relatório mostra que os objetivos mais difíceis de serem alcançados pelos países têm sido os da redução da mortalidade materna e da redução da população sem acesso permanente e sustentável à água potável e ao esgotamento sanitário. Na ocasião, a coordenadora-residente da ONU no Brasil, Marie-Pierre Poinier, disse que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são, hoje, uma prioridade para a ONU e que diversos países têm alcançado as metas estabelecidas, destacando que “a agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio se tornou agenda de muitos países. As metas precisam se tornar metas de Estado”⁸⁵.

O quarto relatório dos ODMs, que traz a avaliação de 18 metas monitoradas por 48 indicadores propostos pela ONU e 60 assumidos voluntariamente pelo Brasil, é resultado da colaboração de mais de 20 Ministérios, com supervisão da Casa Civil e coordenação do IPEA, da Secretaria Geral da Presidência da República e do

⁸³ Acerca deste tema, ao abordar o tema “Direitos Humanos e as Organizações do Sistema das Nações Unidas”, discorreremos com maior profundidade (UILLE GOMES, 2009, p. 110/118).

⁸⁴ Cujos dados podem ser acessados no site <<http://www.portalodm.com.br>>.

⁸⁵ Fonte: www.portalodm.com.br/odm-5-e-saneamento acesso em 13.04.2010.

Ministério do Planejamento e Gestão.

Ao acessar a realidade de cada um dos Municípios através do site odm é possível, por exemplo, obter a informação de que o Município não possui Conselho Municipal de Meio Ambiente⁸⁶, de que o Município contou com recursos específicos para a área ambiental nos últimos 12 meses e não possui Fundo Municipal de Meio Ambiente, e que também não realiza licenciamento ambiental de impacto social.

No intuito de auxiliar os gestores municipais e seus quadros técnicos a identificar de que forma é possível se contribuir para a melhoria das condições de vida da população mundial, bem como de ampliar a participação da sociedade com vistas à mobilização para o atingimento das metas em cada Município, o PNUD coordenou a elaboração do “Guia para a Municipalização dos Objetivos do Milênio – referências para a adaptação de indicadores e metas à realidade local”, elaborado pela Agência Pública – Agência de Análise e Cooperação em Políticas Públicas, com a produção por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria Geral da Presidência da República. Trata-se de um Guia para a Municipalização dos Objetivos do Milênio⁸⁷ que contou com o apoio de diversas organizações da sociedade civil, do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade e do Governo Federal, inclusive do Ministério do Planejamento cuja missão é “promover o planejamento e a melhoria da gestão pública para o desenvolvimento sustentável e socialmente inclusivo do país” (conforme consta da Apresentação do referido Guia). Tem como público alvo, em especial, os Prefeitos Municipais. Contou, também, com o apoio da Associação Paranaense do Ministério Público na elaboração do Guia, o qual contempla uma metodologia para construir um Plano de Ação de médio e longo prazos nos Municípios, propondo caminhos para inclusão dos “8 ODMs” nos orçamentos e programas municipais.

O Brasil assumiu o compromisso de trabalhar para cumprir até 2015 os objetivos e metas previstos nos ODMs, ampliar suas possibilidades de desenvolvimento e conscientizar e mobilizar a sociedade e os governos brasileiros em torno do tema. Em 2004, o governo federal, o PNUD e organizações da sociedade civil uniram-se no “Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade”⁸⁸.

⁸⁶ Eis aí um bom trabalho que pode ser objeto de intervenção do Ministério Público. Acionar o Poder Público para a criação do Conselho, do Fundo e do Licenciamento Ambiental. Especialmente, se houver planificação da Instituição que resolva priorizar de fato os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio como Objetivos de Estado e não de Governo.

⁸⁷ A íntegra deste Guia está disponível no site do Portal Federativo <<http://www.portalfederativo.gov.br>>.

⁸⁸ Ver mais em: <<http://www.nospodemos.org.br>>.

Como já comentado, dessa iniciativa apartidária e ecumênica nasceu a Campanha “Nós Podemos – 8 Jeitos de Mudar o Mundo”, de promoção das metas do Milênio, que idealizou os 8 ícones⁸⁹ que representam os ODMs. Desde então, conforme consta da apresentação do “Guia para a Municipalização dos Objetivos do Milênio”, “iniciativas sociais espontâneas em prol dos ODMs vem se desenhando no Brasil. São redes intersetoriais, fóruns de debate, conselhos e outros movimentos temáticos que buscam um esforço coletivo para alcançar os objetivos e metas no prazo previsto”. O “Prêmio ODM Brasil” é uma das formas de incentivo aos que participam com iniciativas. Outra ação que estimula a troca de saberes é a Rede ODM Brasil, criada em 2009 sob a liderança das prefeituras das cidades de Santos (SP) e Belo Horizonte (MG), com o apoio do PNUD e da Agência Pública, e que se constitui em um instrumento de “apoio à elaboração de planos e ações locais de implementação dos ODM”.

A conscientização nacional em torno dos ODMs envolve a ação articulada de todas as esferas e, em especial, dos Municípios que, estrategicamente, estão mais próximos da população. O Guia foi idealizado para auxiliar os gestores municipais e é composto de 6 itens: Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; Os ODMs e a Constituição Brasileira; Os ODMs e os Municípios; Metodologia de Municipalização dos Objetivos do Milênio (constituída de quatro passos: formação do comitê de acompanhamento dos ODM; diagnóstico do perfil municipal dos ODM; construir um plano de ação de médio e longo prazos⁹⁰; sistema de monitoramento e avaliação e rede ODM Brasil).

No Estado do Paraná têm sido intensas e muito produtivas as iniciativas que começaram no âmbito da FIEP. Em 2006, sob a inspiração da campanha nacional “8 Jeitos de Mudar o Mundo – Nós Podemos”, e acreditando que é possível acelerar o processo de transformação social com o envolvimento da sociedade, foi criado o “Movimento Nós Podemos Paraná” (<<http://www.nospodemosparana.org.br>>). Também foi elaborado um “Guia de Mobilização Nós Podemos ... Mobilizar em Prol dos Objetivos do Milênio” pelo Serviço Social da Indústria (SESI PR), Movimento “Nós Podemos Paraná” e Observatório-Base de Indicadores de Sustentabilidade Metropolitano de Curitiba (ORBIS), sob a Coordenação do PNUD e produção do

⁸⁹ Os símbolos foram adotados por outros países e pela própria sede da ONU.

⁹⁰ O Plano de Ação é essencial para o atingimento dos ODMs.

Governo Federal. Neste “Guia de Mobilização Nós Podemos”⁹¹ é apresentada uma alternativa metodológica para mobilizar a comunidade em prol dos ODMs. O Guia trata das atribuições do Núcleo Gestor, apresenta os Círculos de Diálogos com o uso da Metodologia – Investigação Apreciativa, explica como planejar um Círculo de Diálogos, apresenta roteiro para elaboração de projetos, trata da experiência inspiradora “Nós podemos Paraná”, aborda a questão dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio como estratégia de gestão e, por fim, apresenta casos inspiradores, dentre eles, o ODM Universidades.

Ainda no Paraná, além do trabalho do “Movimento pela Cidadania e Solidariedade”, do “Movimento Nós Podemos Paraná”, coordenado por Maria Aparecida Zago, uma parceria importante para o diagnóstico da situação dos Municípios Brasileiros em relação aos 8 ODMs foi desenvolvida entre o PNUD e o Orbis - Observatório Regional de Base de Indicadores de Sustentabilidade, sediado em Curitiba, coordenado por Luciana Brenner e integrado à Rede Mundial de Observatórios do Habitat, um Programa das Nações Unidas. A ORBIS representa a primeira experiência mundial de observatório urbano com apoio de entidades empresariais a buscar condições dignas de vida para todos. É um programa do Instituto de Promoção do Desenvolvimento (IPD), apoiado pelo Sistema FIEP e certificado pelo Observatório Global Urbano da ONU.

A atuação do ORBIS consiste, dentre outras atividades, no mapeamento de indicadores de desenvolvimento que são instrumentos essenciais para guiar e subsidiar o acompanhamento e a avaliação de um progresso voltado para o futuro. O ORBIS agrupou indicadores de sustentabilidade norteados pela Agenda Habitat e pelos 8 ODMs., selecionou parte dos 48 indicadores estabelecidos pela ONU e adequou a realidade dos municípios brasileiros, permitindo que sejam aplicados na formulação de políticas e de planejamento estratégico. Desta forma, o ORBIS contribuiu com a “Semana Nacional pela Cidadania e Solidariedade – 8 jeitos de mudar o mundo”, promovido em Curitiba pelo Instituto Ethos, e com o projeto paranaense “Círculo Paranaense dos 8 Jeitos de Mudar o Mundo”.

É um instrumento de grande importância para os gestores públicos, para Instituições Públicas, para Organizações e para a sociedade de maneira geral, pois permite se identificar a situação real de cada Município Paranaense em relação ao

⁹¹ O Guia está disponível no site <<http://www.portalfederativo.org.br>> e outras informações também podem ser obtidas através do site <<http://www.nospodemosparana.org.br>>.

atingimento das metas dos “8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”⁹².

No âmbito da Câmara Municipal de Curitiba também estão sendo desenvolvidas atividades com vistas à Mobilização pelos “8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”. Foi proposta pela Vereadora Renata Bueno e aprovada a criação da Comissão de Direitos Humanos na Câmara que, dentre seus objetivos, trabalha com a questão dos ODMs. E também em conjunto com as ações do “Movimento Nós Podemos Paraná”, com apoio da Associação Paranaense do Ministério Público⁹³ e de várias outras entidades, está sendo desenvolvido anteprojeto de lei visando a criação de um Conselho de Desenvolvimento no Município que, dentre as suas finalidades, acompanhará os 8 ODMs.

Uma das iniciativas da Associação Paranaense do Ministério Público, nesta seara, foi o da criação do “Portal Rede de Saberes” e do “Portal SIM-MP – Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público”, sendo que este último visa permitir à sociedade conhecer o que os agentes do Ministério Público produzem em favor dos 8 ODMs e o qual será objeto de análise em capítulo próprio desta tese.

O Município de Curitiba também desenvolve ações significativas, tendo, inclusive, recebido o “Prêmio ODM Brasil” em razão de sua destacada atuação no “Programa Mãe Curitibana”, que visa reduzir a mortalidade infantil e materna em Curitiba.

Seminários têm sido promovidos na FIEP e na Prefeitura Municipal de Curitiba, com apoio da Associação Paranaense do Ministério Público e da Câmara de Vereadores e com a presença de técnicos do IPEA, do Ministério do Planejamento e do Pnud.

Em um destes eventos, intitulado “Ciclo de Palestras Culturais”, realizado na FIEP em 24.11.2008, foi lançado o Portal Rede de Saberes⁹⁴ e apresentadas palestras pela Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, Dr^a. Gilda Carvalho, que mostrou como o trabalho desenvolvido pela Procuradoria Federal do Cidadão no âmbito do Ministério Público Federal tem contribuído com ações coletivas para o atingimento dos 8 ODMs. No evento, o Presidente do Conselho Paranaense de Cidadania Empresarial, Rodrigo Costa da Rocha Loures, mostrou a atuação do Conselho Paranaense de Cidadania Empresarial; o representante do IPEA

⁹² Ver mais no o site <<http://www.orbis.org.br>>.

⁹³ Revista da Associação Paranaense do Ministério Público. Dezembro de 2008, Ano II, nº 3.

⁹⁴ Endereço eletrônico: <http://www.portalrededesaberes.org.br>

apresentou o Relatório Brasileiro dos 8 ODMs; e o Professor José Peres Gediél, da UFPR, apresentou o Fórum de Educação em Direitos Humanos. Na oportunidade, apresentamos painel intitulado “8 ODMs – a participação dos agentes do Ministério Público Estadual para efetivação dos 8 ODMs”.

Em outro evento, no ano de 2009, sediado na Prefeitura Municipal de Curitiba e articulado com apoio da Associação Paranaense do Ministério Público, foi realizada a apresentação dos “8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” por Ana Rosa Monteiro Soares, responsável, no PNUD Brasil, pelo acompanhamento dos 8 ODMs; por técnicos convidados do Ministério do Planejamento, para mostrar como os 8 ODMs estão contemplados em programas e ações no Plano Plurianual; por representante da Secretaria Municipal do Planejamento, para relatar como o Município contempla, no planejamento, os 8 ODMs; pela vereadora Renata Bueno, autora do projeto que instituiu a Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal que tem como um dos propósitos articular a efetivação dos 8 ODMs, que também abordou a questão dos 8 ODMs sob a ótica da participação dos vereadores.

As Universidades também têm se mobilizado em torno dos “8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” através dos “Círculos de Diálogos” organizados pelo “Movimento Nós Podemos Paraná”. E também através de diversas iniciativas, tais como a do trabalho desenvolvido pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, através do “Observatório de Violência nas Escolas”, coordenado pela Professora Ana Maria Eyng, do setor de Educação, que trabalha com a avaliação institucional de escolas municipais e estaduais no Bairro Tatuquara, no Município de Curitiba, com apoio da Secretaria Municipal de Educação. A Universidade Federal do Paraná também tem desenvolvido ações com vistas à efetivação dos 8 ODMs.

O “2º Congresso Sul Brasileiro de Gestão Pública”⁹⁵, realizado em Curitiba, de 05 a 07 de maio de 2010, teve como tema central “Educação e os Objetivos do Milênio”, e contou com a participação de 82 entidades representadas entre prefeituras, câmaras de vereadores, institutos, fundações e fundos.

Percebe-se, portanto, uma rede de atores trabalhando em prol dos 8 ODMs no Brasil e no mundo, com ações que contemplam iniciativas concretas de mobilização com metodologia, indicadores, metas e avaliação de resultados, visando reduzir a pobreza e propiciar melhores condições de vida digna para as pessoas.

⁹⁵ Ver mais em: <<http://www.congressogestaopublica.com.br>>.

Assim sendo, neste estudo optou-se pelos “8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” como referencial para pesquisar como o Ministério Público, defensor do regime democrático e dos interesses da sociedade, age e como pode se organizar de forma planejada para ampliar o controle externo, tensionando, quando necessário, com os gestores, visando a efetivação desses “8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” até 2015 e a partir daí, com base em estratégias estruturantes e de longo prazo.

Sabe-se que os “8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” exigem políticas públicas e garantia de efetivação dos direitos humanos. Não basta a vontade política e a mobilização sem o planejamento das ações governamentais, ou seja, a planificação democrática que irá resultar em ações concretas, observados os requisitos burocráticos inerentes à Administração Pública. Sabe-se, também, que o Ministério Público é a Instituição responsável pela defesa do regime democrático com a missão constitucional de zelar para que os direitos humanos sejam efetivados. É um ator que pode e deve contribuir para atingir as metas dos 8 ODMs, para reduzir a pobreza e melhorar a qualidade de vida das pessoas. Como se verá em capítulos subseqüentes, a questão será a de saber como pode fazê-lo.

Os próximos itens deste capítulo versarão sobre a evolução dos direitos humanos no âmbito global e os novos direitos no Brasil, identificando, também, a emergência das políticas públicas após o final da II Guerra Mundial. Buscar-se-á mostrar a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Constituição Federal de 1988, a relação existente com os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e os novos direitos no Brasil.

1.4 1945: FIM DA II GUERRA MUNDIAL, ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL, AMPLIAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E EMERGENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Após o final da II Guerra Mundial tem início esta nova entidade que seria conhecida como *Welfare State*⁹⁶, ou Estado de Bem-Estar-Social, sendo o seu

⁹⁶ “*Welfare State: a country which runs insurance schemes for its inhabitants, supplying them with free medical care, pensions etc*”. Fonte: Password: K dictionaries: English dictionary for speakers of Portuguese, 2005. p. 616. Tradução – Estado de Bem-Estar-Social: um país que corre atrás de projetos de segurança para suprir seus habitantes com cuidados médicos gratuitos, pensão, etc.

embrião identificado na Inglaterra, por T.H.Marshall (*in* “Política Social”, obra escrita em 1965) no último quartel do século XIX, em uma era de prosperidade e confiança que teria marcado o início da adoção de medidas de políticas sociais: leis de assistência aos indigentes, de proteção aos trabalhadores da indústria, medidas contra a pobreza, etc., conforme registra Marta T.S. Arretche (1995, p. 11).

Não se nega a importância de que o período entre guerras tenha sido importante para a consolidação das medidas de bem-estar. Contudo, é o período posterior à II Guerra que representará:

[...] a fase final do processo [...] pelo qual o desenvolvimento lógico e a evolução natural das idéias e instituições conduziram, em última análise, a uma transformação do sistema. A transformação⁹⁷, ou revolução⁹⁸, consistiu na fusão das medidas de política social num todo que, pela primeira vez, adquiriu, em consequência, uma personalidade própria e um significado que, até então, tinha sido apenas vagamente vislumbrado. Adotamos a expressão “Estado de Bem-Estar-Social” para denotar esta nova entidade composta de elementos já conhecidos. A responsabilidade derradeira total do Estado pelo bem-estar de seu povo foi reconhecida mais explicitamente do que jamais o fora (MARSHALL, 1965, p. 97).

Segundo Arretche, inobstante medidas adotadas por alguns países o fenômeno do *Welfare State* experimentou incontestável “expansão e até mesmo institucionalização no período do pós-guerra. É a partir de então que se generaliza e ganha dimensões quase universais, nesses países, “um conjunto articulado de programas de proteção social, assegurando o direito à aposentadoria, habitação, educação, saúde, etc.” (ARRETCHÉ, 1995, p. 4).

Existem várias teorias explicativas sobre a origem e desenvolvimento do *Welfare State*, e para tecer alguns comentários recorre-se ao artigo de Marta T.S.Arretche intitulado “Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*: Teorias Explicativas” (ARRETCHÉ, 1995), em que a autora destaca pontos importantes. Com a finalidade de organizar a produção teórica sobre o *Welfare State*, Arretche identificou que existem argumentos de autores segundo os quais os condicionantes da emergência e desenvolvimento do *welfare state* são, predominantemente, de duas ordens: econômica e política.

Dentre os autores que apresentam argumentos que condicionam a

⁹⁷ Que Mannheim chama de Reforma e a diferencia da Revolução.

⁹⁸ A partir da segunda metade do século XVIII, a história registra movimentos e revoluções que resultaram na destruição final do Antigo Sistema Colonial e do Antigo Regime. O Século XIX foi o das revoluções liberais e o século XX foi o das revoluções socialistas. O Século XXI que se inicia traz consigo a marca da incerteza.

emergência e desenvolvimento à ordem econômica destacam-se Harold Wilensky, Richard Titmuss e T.H.Marshall. Há em comum, entre os autores mencionados, a proposição de identificar o *welfare state* como um desdobramento necessário das mudanças postas em marcha pela industrialização das sociedades, como se vê:

O surgimento de programas sociais é, pois, um desdobramento necessário de tendências mais gerais postas em marcha pela industrialização. [...] O surgimento de padrões mínimos, garantidos pelo governo de renda, nutrição, saúde, habitação e educação para todos os cidadãos, assegurados como direito político e não como caridade (WILENSKY; LEBEAUX, 1965, p xii) está associado aos problemas e possibilidades postos pelo desenvolvimento da industrialização. [...] A industrialização tem efeitos sobre a estrutura da população, sobre a estrutura da estratificação social, sobre a estrutura de renda e a distribuição do poder, sobre os mecanismos através dos quais se realizará a socialização, mudanças estas tão radicais que exigiram novas formas de socialização (ARRETICHE, 1995, p.6).

T.H.Marshall e Titmuss, professores da *London School of Economics*, embora preocupados, sobretudo, com o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar-Social na Inglaterra, também adotam a vertente que articula positivamente a industrialização como fenômeno causal dos programas sociais. Dentre os autores que o relacionam com a ordem política, ou seja, de que o *welfare state* é resultado de uma ampliação progressiva de direitos: dos civis aos políticos, dos políticos aos sociais, Arretiche (1995, p.19) destaca o clássico trabalho de T.H.Marshall, intitulado “Cidadania e Classe Social”, como a grande fonte intelectual que se baseia na idéia da ampliação progressiva da noção de cidadania (Marshall é tido como um autor que se orienta por um modelo analítico de tipo conflitualista). E analisa, também, a contribuição dos autores Pierre Rosanvallon (*La Crise de l’Etat-Providencia*, publicado em 1981), François Ewald (exaustivo trabalho sobre a evolução dos direitos sociais no campo jurídico, publicado em 1986, intitulado *L’Etat Providence*), Ian Gough (no livro *The Political Economy of the Welfare State*), a contribuição de um trabalho seminal datado de 1985 de Gosta Esping-Andersen, intitulado *Power and Distributional Regimes*, baseado em uma análise comparativa sobre 18 países capitalistas desenvolvidos.

Andersen destacou a existência de três distintos regimes de distribuição de serviços sociais - regime social-democrata; regime ou modelo conservador; regime ou modelo liberal – explicadas por distintas matrizes de poder. Destacou, ainda, a contribuição dos autores Theda Skocpol, Ann Shola, Orloff e Margareth Weir, os

quais desenvolveram para os casos norte-americano, inglês e canadense as pesquisas mais importantes da corrente analítica neo-institucionalista, cujo trabalho pioneiro foi o de Hugh Heclo, *“Modern Social Politics in Britain Sweden”*.

Em termos bastante gerais, destaca Arretche, para os neoinstitucionalistas a variável analítica fundamental para compreender a emergência e o desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção está associada

[...] à natureza, capacidades e estrutura das instituições do Estado. Seguindo a tradição weberiana, o pressuposto da análise é de que o Estado é autônomo em relação à sociedade civil, o que permite analisar a lógica de ação das burocracias públicas, sejam elas indicadas ou eleitas, como uma das variáveis.... Um segundo pressuposto analítico é o de que as estruturas institucionais do Estado, tais como se conformaram historicamente em cada país, influenciam a formação e o desenvolvimento dos interesses e das modalidades de ação dos grupos da sociedade civil (ARRETCHÉ, 1995, p.29-30).

1.4.1 Direitos de Cidadania. A Ampliação de Direitos na Visão de T.H.Marshall, Bendix e Bobbio

1.4.1.1 Na Visão de T.H. Marshall

T.H.Marshall, em “Cidadania, Classe Social e Status”, mostra como se deu o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra e faz a análise em três partes, ditada mais pela história do que pela lógica. Dividiu a cidadania em três elementos: civil político e social (MARSHALL, 1967, p. 63).

O elemento civil, para Marshall, é composto pelos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos, e o direito à justiça. O que nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. O elemento político, que deve ser entendido como o direito de participar no exercício do poder político como membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o Parlamento e Conselhos do Governo local. O elemento social, que se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança

social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais estreitamente relacionadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais.

Antigamente as instituições estavam amalgamadas e esses direitos se confundiam num só. Quando os três elementos de cidadania se distanciaram uns dos outros, logo passaram a parecer elementos estranhos entre si. A esse respeito, Marshall elabora a seguinte cronologia histórica:

O divórcio entre eles era tão completo que é possível, sem distorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao século XX. Estes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos (MARSHALL, 1967, p. 66).

Os direitos sociais da cidadania no Século XX é o que, de fato, chamou a atenção de Marshall. Ele identificou que os componentes de uma “vida civilizada e culta, originariamente o monopólio de poucos, foram aos poucos, postos ao alcance de muitos” que desta forma diminuiu a desigualdade e fortaleceu a luta por sua abolição, pelo menos com relação aos elementos essenciais do bem-estar-social (MARSHALL, 1967, p. 88). Em síntese, Marshall mostrou o impacto dos direitos da cidadania sobre a estrutura da desigualdade social, destacando, inclusive, que por intermédio da educação em suas relações com a estrutura ocupacional, a cidadania opera como um instrumento de estratificação social.

1.4.1.2 Na Visão de Reinhard Bendix

O traçado histórico-sociológico que propõe Reinhard Bendix na obra “Construção Nacional e Cidadania” parte das relações de autoridade pública e privada nas sociedades medievais europeias para a construção da autoridade nacional moderna, centrada no Estado absolutista, até chegar às democracias de classe mais recentes.

As transformações, para Bendix, acabaram por produzir um sistema intencionalmente mais igualitário. As relações de autoridade teriam evoluído em direção a uma sociedade mais democrática. A condição dos indivíduos, na qualidade

de sujeitos de seus amos na Idade Média, teria sido modificada progressivamente, tendo seu ponto de equilíbrio na ampliação dos direitos individuais e de cidadania de maneira universal.

Ao comentar a tipologia tripartite apontada por Marshall, na obra “Construção Nacional e Cidadania” (1996), Bendix assinala que tais direitos de cidadania emergem com o estabelecimento de direitos iguais perante a lei. E que os grandes debates políticos que acompanharam a construção da nação da Europa, no século XIX, diz respeito à justaposição da igualdade legal e das desigualdades sociais e econômicas (BENDIX, 1996, p. 112-113). Para Bendix, a análise do desenvolvimento dos vários países europeus mostra a transformação ocorrida desde as sociedades patrimoniais do século XVIII até o Estado de bem-estar do Século XX. Um estudo comparativo desta transformação, do ponto de vista da cidadania nacional com base nos sucessivos decretos legislativos, terá a vantagem de enfatizar a verdade que: “considerados cumulativamente e a longo prazo, os decretos legislativos estenderam os direitos de cidadania às classes baixas e, portanto, representam um processo genuinamente comparável na Europa dos séculos XIX e XX” (BENDIX, 1996, p. 114).

Bendix dá ênfase a um aspecto da construção da nação européia ocidental: a entrada das classes inferiores na arena da política nacional, enfatizando as decisões sobre o direito de formar associações e sobre o direito de receber educação formal básica, pois esses direitos estabelecem a plataforma para a entrada das classes baixas, uma vez que são formalmente autorizadas a participar da política.

1.4.1.3 Na Visão de Norberto Bobbio

Para Norberto Bobbio, em “A Era dos Direitos”, o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases (BOBBIO, 2004, p. 52). Num primeiro momento afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo ou grupo de indivíduos uma esfera de liberdade em relação ao Estado. Num segundo momento foram propugnados os direitos políticos, os quais tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla dos membros da comunidade no poder político. Num terceiro momento foram proclamados os direitos sociais, que expressam o

amadurecimento de novas exigências – novos valores - como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado.

1.5 A CARTA DA ONU (1945) SERVIU DE BASE PARA A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (1948)

Os direitos são históricos, emergem das lutas que os homens travam em busca de sua emancipação e de melhoria na condição de vida. Os horrores da Segunda Guerra Mundial marcaram a aspiração comum dos Povos das Nações em busca da não violência e da paz.

Antes da Carta da ONU (1945)⁹⁹, que serviu de base para a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), cada Estado adotava de forma individual suas Declarações de Direitos¹⁰⁰. O ponto de partida do processo de proteção global dos direitos do homem foi consubstanciado no instrumento intitulado “Declaração Universal dos Direitos Humanos”, aprovado por 48 Estados na Assembléia Geral das Nações Unidas de 10 de dezembro de 1948. Representou a consciência histórica da humanidade acerca dos seus próprios valores fundamentais.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos - um dos documentos mais importantes do mundo - é fonte de inspiração para a legislação de vários países, inclusive o Brasil. Representa um fato novo de absoluta relevância, pois pela primeira vez na história um sistema de princípios fundamentais da conduta humana foi livre e expressamente aceito, através de seus respectivos governos (aprovado por 48 Estados), pela maioria dos homens. É um ideal comum a ser seguido por todos os Povos e Nações. Segundo Bobbio, o documento “representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser

⁹⁹ UILLE GOMES, Maria Tereza. *Direito Humano à Educação e Políticas Públicas*. No capítulo 2 se faz análise dos direitos humanos na ordem internacional, inclusive quanto a Carta da ONU de 1945 firmada após a II Guerra Mundial em face da Conferência das Nações Unidas realizada em San Francisco. A ONU nasceu oficialmente em 24.10.1945, data da promulgação da Carta das Nações Unidas, que assume o caráter de “constituição da entidade”, ratificada, na época por vários países, inclusive o Brasil.

¹⁰⁰ Em 4 de julho de 1776 as treze colônias que constituíram os Estados Unidos da América declaravam sua independência e afirmavam a igualdade dos homens, apregoando seus direitos inalienáveis: o direito à vida, à liberdade e à busca da felicidade. Treze anos depois, em 1789, com a Revolução Francesa, esses conceitos foram retomados, colocando em questão o Antigo Regime, a ordem que o amparava, os privilégios da aristocracia, os monopólios, o absolutismo real e ascenderam os valores burgueses. Nasce a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que afirmava a igualdade entre os homens perante a lei, e que definia como seus direitos inalienáveis a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.

considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca da sua validade” (2004, p. 46). Ela “pode ser acolhida como a maior prova histórica até hoje dada do *consensus omnium gentium* sobre um determinado sistema de valores” (BOBBIO, 2004, p. 47).

A Declaração representa uma semente no campo evolutivo dos direitos humanos, o início de um processo de grandes dimensões que só o futuro será capaz de mostrar. É universal, porque os destinatários de seus princípios não são os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens. A partir desta semente, o grande desafio não está mais em fundamentar os direitos do homem e, sim, em encontrar formas eficientes de protegê-los.

Direitos Humanos é um tema global e multidisciplinar da maior importância na agenda internacional contemporânea, sobretudo no mundo pós-II Guerra Mundial em que se desenvolve uma consciência cada vez maior da necessidade de buscar mecanismos que mitiguem a violência em busca da paz, pela via da equidade e com respeito ao princípio da dignidade humana.

O princípio da dignidade da pessoa humana unifica e centraliza todo o sistema normativo, assumindo especial prioridade. A dignidade da pessoa humana significa um superprincípio constitucional, a norma maior a orientar o constitucionalismo contemporâneo na esfera local e global, dotando-o de especial racionalidade, unidade e sentido. A Declaração preceitua que “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”. Com a finalidade de regulamentar os direitos preconizados na Declaração foram editados dois Pactos: o “Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” e o “Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos”. Desde então, Pactos e várias Convenções, Declarações e Planos de Ação vêm surgindo da discussão e consenso entre os Países que integram as Nações Unidas, que são instrumentos importantes para a proteção dos direitos humanos no mundo. Trata-se de um processo evolutivo de construção e afirmação global dos Direitos Humanos Universais.

O Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos Anotado, elaborado sob a coordenação geral de Flávia Piovesan (2008), sistematiza alguns dos principais documentos que integram o sistema global e os sistemas regionais (interamericano e europeu) de proteção dos direitos humanos, dentre os quais, destacam-se os do quadro 3, em Apêndice 3 deste estudo. As Declarações, Pactos

e Convenções merecem ser consultadas, pois são fontes importantíssimas de inspiração para a elaboração de Constituições, Leis, Políticas Públicas, Planos e Programas.

Desde a segunda metade do Século XX as Nações Unidas vêm promovendo uma seqüência de Convenções e Encontros Mundiais, aumentando de forma progressiva as temáticas sociais discutidas nos eventos anteriores, instaurando novos conceitos e abordagens sobre temáticas sociais, legitimando a necessidade de buscar soluções e comprometendo os Estados nessas tarefas. Cada novo item incorporado se respalda em acordos anteriores. As Convenções são espaços importantes para que os Estados participem da gestação e consolidação de novas formas de pensamento sobre as dimensões de direitos humanos, notadamente as que dizem respeito ao compromisso principal de erradicar a pobreza extrema.

Citam-se, como exemplos, o tema do meio ambiente, objeto de um importante conclave no Brasil, em 1992, fruto de um processo que nasceu em Estocolmo, em 1972, quando foram levantados temas sobre o meio ambiente que interessavam a todo o mundo; o direito das mulheres, tema da Conferência em Beijin, na China, que começou a ser tratado pelas Nações Unidas em 1975, na Conferência do México; o tema das populações, que teve sua Conferência no ano de 1994, no Cairo, que iniciou-se em 1974. O mesmo ocorre com o tema dos direitos humanos a partir da Declaração Universal de 1948.

A Constituição Federal de 1988 dispõe que a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais por princípios, dentre os quais o da “prevalência dos direitos humanos” (Art. 4º, inciso II). A título de exemplo, o Decreto nº. 678, de 6 de novembro de 1992, promulgou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto São José da Costa Rica. O Decreto nº. 4.463, de 8 de novembro de 2002, promulgou a Declaração de reconhecimento obrigatório da Corte Interamericana em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. É o que determina o artigo 5º, parágrafo 3º, da Constituição Federal. Terão, portanto, supremacia, força hierárquica superior à das leis complementares e ordinárias.

1.5.1 A Relação entre a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Constituição Federal (1988) e os 8 ODMs

O preâmbulo e os 30 artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 guardam relação direta com o preâmbulo, os princípios constitucionais e os 250 artigos da Constituição Federal de 1988. Ao confrontar os documentos encontram-se inúmeros traços de identidade que servem para comprovar que a Constituição Federal de 1988 não inovou de forma absoluta ao instituir novos direitos, sobretudo, os direitos sociais. No contexto histórico, a Constituição Federal de 1988 inspirou-se na “Declaração Universal dos Direitos Humanos” (1948), nos Pactos Internacionais, Tratados e Convenções, e internalizou os “direitos humanos” previstos na Declaração. Ao fazê-lo, a Constituição Federal passou a denominar os direitos humanos de direitos fundamentais e chamar para si a garantia desses direitos através de instrumentos legais, políticas públicas, planos de ação, programas e outros instrumentos. Evidente que esta missão é árdua, um trabalho de construção permanente na proteção não só de direitos, mas de valores humanos, visando concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana. Mas é importante destacar que, embora a Constituição Federal de 1988 seja um marco importante no Brasil como Constituição Cidadã que proclamou vários direitos, a gênese de todos esses direitos no plano internacional, adotada de forma universal por vários países, decorre de um documento que lhe é anterior – a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Não é correto imaginar que foi apenas a Constituição Federal de 1988, de forma isolada, a única responsável por uma revolução no campo dos direitos sociais e econômicos. Mas, sim, que ela foi proclamada em um contexto no qual o Brasil, no âmbito da Organização das Nações Unidas, participava de Convenções, Conferências, Pactos e Planos de Ação em conjunto com outros países que visavam dar vida e concretude aos direitos humanos previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos adotada e Proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas de 1948. Elaborou-se o intitulado “Democracia, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Constituição Federal e os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000/2015)”. Mostra-se, a seguir, a relação entre os temas escolhidos para sustentar este posicionamento, intitulado “Democracia,

Declaração Universal dos Direitos Humanos, Constituição Federal e os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000/2015)”.

1.5.2 A Constituição Federal de 1988. A Importância da Constituição na Leitura Sociológica. Objetivos e Princípios Constitucionais

Ao tratarmos da Constituição não podemos deixar, desde logo, de ter em mente o ensinamento de Ferdinand Lassale ao abrir o lacre do constitucionalismo sociológico no século XIX:

Os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas de poder: a verdadeira Constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país regem, e as Constituições escritas não têm valor nem são duráveis, a não ser que expressem fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social: eis aí os critérios fundamentais que devemos sempre lembrar (LASSALE, 1980, p. 73).

Nesta mesma linha de raciocínio, advertia Max Weber (1999, p. 32) que:

O conceito de constituição que aqui usamos é também o empregado por Lassalle. Não é idêntico ao da constituição escrita ou, em geral, ao da constituição em sentido jurídico. O problema sociológico é unicamente este: quando, para quais assuntos e dentro de quais limites e – eventualmente – sob quais condições especiais os membros da associação se submetem ao dirigente e estão à disposição dele o quadro administrativo e a ação associativa, no caso de ele “ordenar” alguma coisa, especialmente no caso de se tratar da imposição de ordens novas.

A questão que se coloca é: na Constituição Federal de 1988, fruto de Assembléia Nacional Constituinte que instituiu um Estado Democrático, de onde emana o poder? O poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição (C.F.art. 1º, § único). Não se trata, portanto, de poder imposto por regime ditatorial. Logo, a vontade do povo em fazer valer a vontade da Constituição é condição basilar e indispensável para a efetividade dos princípios e normas constitucionais. Partindo de tais pressupostos, vamos examinar quais são os Objetivos Fundamentais da República e os Princípios previstos na Constituição Federal, aos quais se deve obediência.

a) Objetivos Fundamentais da República:

Previstos no Título I da Constituição Federal de 1988, não são Objetivos de Governo, que tem mandato certo, e, sim, Objetivos de Estado, que é permanente. O Governo pode e deve ter um Plano próprio de Governo¹⁰¹ desde que o Plano e suas metas se harmonizem com os objetivos fundamentais previstos na Carta Magna.

Objetivo é um marco que sinaliza para a frente, indicando um ponto a ser alcançado pela prática de uma ação e o adjetivo fundamental se refere ao que tem de mais relevante e prioritário estabelecido pela Carta Magna. Estes objetivos são imposteráveis e prioritários. Portanto, atingir metas para reduzir a pobreza extrema não é faculdade do gestor público, mas obrigação que decorre de preceito constitucional. Por esta razão, a implementação dos 8 ODMs é uma obrigatoriedade e não uma liberdade ou uma discricionariedade. No Quadro 2, em Apêndice 2, intitulado “Democracia, ODM, DUDH, ORFB e Políticas Públicas”, é possível relacionar a Democracia, os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, os itens previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, os Objetivos da República Federativa do Brasil e a correspondência com as políticas públicas expressamente previstas na Constituição Federal de 1988.

b) Princípios que Orientam a Constituição Federal de 1988:

A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo jurídico. O Estado, para atingir o princípio da dignidade da pessoa humana (princípio reitor dos direitos humanos) e melhorar as condições de vida das pessoas, efetivando os direitos inerentes à cidadania e o acesso aos serviços públicos com qualidade deve, democraticamente, “garantir o desenvolvimento nacional” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (C.F. art. 3º, incisos II e III).

A questão que se coloca é: Como o Estado pode exercer a sua função para garantir o desenvolvimento nacional? Através do processo de planejamento do desenvolvimento nacional¹⁰² pela terceira via, que é a da planificação democrática, ou seja, através das políticas públicas detalhadas em planos e programas de forma

¹⁰¹ Plano que deve ser objeto de planificação democrática e construído com ampla participação da sociedade.

¹⁰² Planificação democrática do desenvolvimento.

mais democrática, com o maior nível de participação social (controle social), de modo a obter elevado nível de consenso e com objetivos, metas e prioridades a serem atingidas.

Resta-nos, então, responder a uma grande questão: Como o Estado se organiza internamente para exercer a função constitucional de planejamento do desenvolvimento nacional a fim de formular políticas públicas e instrumentalizá-las em planos de desenvolvimento, executá-las, avaliá-las e aprimorá-las? E como se dá a participação social nesse processo de elaboração dos planos?

Esta questão é complexa e será objeto de pesquisa no decorrer de toda a tese. Todavia, o caminho para esta resposta tem início com a análise dos princípios e estruturas que orientam as funções do Estado, ou seja, dos princípios constitucionais¹⁰³ e, num segundo momento, com a análise dos planos de desenvolvimento e plano orçamentário (PPA), onde se identifica a emergência dos "programas" no Plano Plurianual. Estes "programas" é que darão origem às ações governamentais e as ações resultarão em obras e serviços públicos para garantir os direitos de cidadania da população.

Como dizia Mannheim em "Liberdade, Poder e Planificação Democrática", este é um livro sobre os princípios de uma sociedade planejada, porém, democrática – uma sociedade organizada estritamente em algumas de suas tarefas básicas, mas que, no entanto, ofereça mais liberdade onde a liberdade seja essencial. Pretendemos planejar para a liberdade. "Às vezes é mais importante observar a paisagem total do que perder-se em detalhes insignificantes" (MANNHEIM, prefácio, 1972, p. 17-18).

Pois bem. Ao transportar os conhecimentos teóricos hauridos com o clássico Mannheim para a análise da planificação democrática no Brasil, iremos nos ater a pesquisar princípios e estruturas para não correr o risco de nos perdermos em detalhes e deixar de observar a paisagem total. Pretende-se saber se a Constituição Federal emprega expressamente a palavra princípio, e, em caso positivo quando o faz?

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 emprega, sim, a palavra princípio em ocasiões deliberadamente especiais (não aleatórias) e lhe

¹⁰³ Princípios constitucionais é objeto de inúmeros estudos jurídicos. O livro intitulado "dos princípios constitucionais – considerações em torno das normas principiológicas da Constituição", organizado por George Salomão Leite reúne artigos de vários juristas que tratam do tema (LEITE, 2003).

confere um significado nuclear de integração e de hierarquia válido para todo o sistema normativo, inclusive nas relações internacionais e nas relações internas, para obediência pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. Todas as leis infraconstitucionais devem ser elaboradas em consonância com os princípios constitucionais.

A Constituição de 1988 emprega a palavra princípio em seus Títulos, que são divididos em Capítulos, nas seguintes ocasiões:

No Título I - Princípios Fundamentais – (arts. 1º a 4º): quando trata dos Princípios Fundamentais, que é o núcleo essencial da Carta Magna. É aqui que reside o princípio reitor dos direitos humanos que é o da dignidade da pessoa humana (C.F. art. 1º, inciso III) e um dos objetivos da República, que é o de “garantir o desenvolvimento nacional”. E ainda, no artigo 4º, quando estabelece que a República Federativa do Brasil rege-se em suas relações internacionais por vários princípios, ali enunciados, dentre eles, o da prevalência dos direitos humanos, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos.

No Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais – (arts. 5º a 17): quando dispõe que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil for parte (art. 5º, § 2º).

No Título III – Da Organização do Estado – (arts. 18 a 43): quando a Constituição Federal, no artigo 20, define que compete à União estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação e, também, estabelece quais os princípios que deverão ser atendidos no tocante a exploração dos serviços relacionados aos minérios nucleares. Prevê, também, que os Estados regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, e que o Distrito Federal e os Municípios reger-se-ão por Lei Orgânica, mas observados sempre os princípios da Constituição Federal (C.F. arts. 25, 29 e 32). Neste Título, estabelece como norma geral que a União não intervirá nos Estados e no Distrito Federal, e que o Estado não intervirá em seus Municípios, exceto nas hipóteses previstas na Constituição, dentre elas, para:

Art. 34, inc. VII . assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante dos impostos estaduais,

compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

No Capítulo VII do Título III, ao tratar da Administração Pública, a Constituição Federal explicitou quais são os princípios a serem obedecidos, dispondo que: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência¹⁰⁴ e, também ao seguinte [...]” (insere, ali, XXII incisos e 12 parágrafos que tratam da investidura em cargo ou emprego público, prazo de validade do concurso público, funções de confiança, associação sindical, direito de greve, percentual de cargos e empregos para portadores de deficiência, contratação por tempo determinado, remuneração dos servidores e subsídio, acumulação de cargos públicos, criação por lei específica de autarquia e autorização para instituição de empresa pública, sociedade de economia mista e fundação, contratação mediante processo de licitação para obras, serviços, compras e alienações, publicidade, formas de participação do usuário no serviço público, atos de improbidade, prestação de serviços por pessoas jurídicas de direito privado, fixação de metas de desempenho para órgão ou entidade, percepção simultânea de proventos de aposentadoria, parcelas de caráter indenizatório).

No Título IV – Da Organização dos Poderes – (arts. 44 a 135): quando dispõe que o Estatuto da Magistratura deve observar os princípios previstos no artigo 93 e incisos, e que os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal (art.125). E quando trata no Capítulo IV, das funções essenciais à Justiça, na Seção I, que se refere ao Ministério Público, dispõe que “são princípios institucionais do Ministério Público, a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional” (art.127 § 1º).

No Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas – (arts. 136 a 144): neste Título não emprega a palavra princípio.

No Título VI – Da Tributação e do Orçamento – (arts. 145 a 169): quando

¹⁰⁴ Os princípios constitucionais que orientam a Administração Pública foram tratados com profundidade pelo Promotor de Justiça Mateus Eduardo Siqueira Bertoni, Doutor e Mestre em Direito do Estado na obra *Princípios de Direito Administrativo Brasileiro*. (BERTONCINI, 2002). Atentar contra os princípios da Administração Pública implica em responsabilidade civil pela prática de ato de improbidade administrativa e em responsabilidade criminal. Referido autor também dedicou a obra *Ato de Improbidade Administrativa – 15 anos da Lei 8.429/92 para tratar deste tema, e no capítulo V aborda especificamente “os atos de improbidade decorrentes da ofensa imediata a princípios”* (BERTONCINI, 2007).

dedica a Seção I, do Capítulo I, para tratar do Sistema Tributário Nacional e estabelecer os princípios gerais deste Sistema (arts.145 a 149-A). Dispõe sobre os tributos: impostos, taxas e contribuições de melhoria que poderão ser instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ou seja, cuida das fontes de receita do Estado. Registre-se que é no capítulo II deste Título que a Constituição Federal trata das “finanças públicas” e dispõe sobre os “orçamentos” e, especificamente, sobre as normas gerais que orientam o Plano Plurianual. Contudo, no capítulo II não emprega a palavra princípio e sim “normas gerais”.

No Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira – (arts. 170 a 192): quando dedica o Capítulo I para tratar “dos princípios gerais da ordem econômica” e definir quais são estes princípios. O artigo 170 dispõe:

Art. 170. “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I. soberania nacional; II. propriedade privada; III. função social da propriedade; IV. livre concorrência; V. defesa do consumidor; VI. defesa do meio ambiente (...); VII. redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca pelo pleno emprego; IX. tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte (...)

No Título VIII – Da Ordem Social (arts. 193 a 232): quando estabelece os princípios que embasam o ensino:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I. igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II. liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III. pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privilegiadas de ensino; IV. gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V. valorização dos profissionais da educação escolar (...); gestão democrática do ensino, na forma da lei; piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

E, também, quando estabelece os princípios que devem ser atendidos na produção e programação das emissoras de rádio e televisão:

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I. preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II. promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III. regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV. respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. § 3º. os meios de comunicação social e eletrônica,

independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no artigo 221 (...).

E, por fim, no capítulo que trata da família, da criança, do adolescente e do idoso, a Constituição emprega duas vezes a palavra princípio, ao tratar do planejamento familiar e da aplicação de medida privativa de liberdade para adolescente em conflito com a lei. São eles:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§ 7º. Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte das instituições públicas e privadas.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação e ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 3º O direito à proteção especial abrangerá os seguintes aspectos: V. obediência aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa de liberdade.

No Título IX – Das disposições constitucionais gerais (arts. 233 a 250) – quando, no art. 238, dispõe que a lei ordenará a venda e revenda de combustíveis respeitados os princípios da Constituição.

1.5.3 Os Novos Direitos no Brasil: Novas Dimensões de Direitos Humanos

A teoria jurídica formalista, instrumental e individualista vem sendo criticada em razão de seus conceitos, fontes e institutos, pois não é mais capaz de dar conta dos complexos problemas sociais e das demandas trazidas por novos atores sociais. Na medida em que as políticas públicas vão se desenvolvendo e se consolidando, se materializam necessidades individuais (pessoais), coletivas (de grupos) ou metaindividuais (difusas) que emergem informalmente de toda e qualquer ação social, provenientes de práticas conflituosas ou cooperativas que estão ou não previstas na legislação do Estado, mas que acabam se institucionalizando formalmente. Os direitos a serem tutelados que, antes, eram de caráter mais individual, cada vez mais passam a ser coletivos e difusos.

Esta chamada “Era dos Direitos” (por Bobbio), em que vivemos, ou os chamados “Novos Direitos” despertam para a necessidade da construção de uma “Teoria Geral dos Novos Direitos” que, em última análise, não deixa de fazer parte integrante de uma “Teoria do Poder”, a qual, segundo Mannheim, visa a definição das formas de distribuição e de controle do poder coletivo, de modo a alcançar o máximo de segurança, eficiência e liberdade (MANNHEIM, 1972, p. 66).

Quem trata deste tema é Antonio Carlos Wolkmer na obra “Os Novos Direitos no Brasil” – natureza e perspectiva (WOLKMER, 2003), onde destaca o surgimento no ordenamento jurídico nacional de novas figuras e instrumentos visando defender a coletividade, instaurando a tutela de interesses metaindividuais específicos, e cita a Lei da Ação Civil Pública, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código de Defesa do Consumidor e dispositivos constitucionais. Além da importância desses mecanismos legais, ele aponta para a necessidade de avançar na viabilização de uma teoria geral para tutela dos novos direitos com a criação de mecanismos alternativos que transcendam as esferas tradicionais da jurisdição, alcançando formas mais céleres e plurais de procedimentos processuais que facilitem o acesso à Justiça.

Com base na natureza e historicidade dos “novos direitos”, Wolkmer, compartilhando as interpretações de Bonavides e de Sarlet, substitui o termo “gerações”, “eras” ou “fases” por “dimensões”, porquanto estes direitos não são substituídos ou alterados de tempos em tempos, mas resultam em um processo de complementaridade permanente. Tendo claras a “interrelação e a indivisibilidade” de todos os direitos e levando em conta as tipologias de Marshall, Bobbio, Sarlet e Oliveira Jr. é que Wolkmer, na esteira do último autor, propõe a ordenação histórica dos “novos” direitos em cinco grandes dimensões (WOLKMER, 2003, p. 716): Direitos de 1ª dimensão, que são direitos civis e políticos surgidos ao longo dos séculos XVIII e XIX e que tratam dos direitos individuais vinculados à liberdade, à igualdade, à propriedade, à segurança e à resistência contra a opressão; Direitos de 2ª dimensão, que são direitos sociais, econômicos e culturais fundados nos princípios da igualdade e com alcance positivo, pois não são contra o Estado, mas ensejam sua garantia e concessão a todos os indivíduos por parte do poder público. No contexto histórico o surgimento desses direitos está relacionado ao processo de industrialização, entre a segunda metade do século XIX e as primeiras décadas do século XX; Direitos de 3ª dimensão, que são os direitos metaindividuais, coletivos e

difusos, cujo titular não é mais o homem individual (como nas relações entre os indivíduos e o Estado), mas categorias ou grupos de pessoas (família, povo, nação), não se enquadrando, portanto, nem no público, nem no privado. Nos direitos de terceira dimensão, existem duas posições entre os doutrinadores nacionais: a interpretação abrangente acerca dos direitos de solidariedade ou fraternidade (Lafer, Bonavides, Bedin, Sarlet) – incluindo-se, aqui, os direitos relacionados ao desenvolvimento, à paz, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente sadio, à qualidade de vida, o direito de comunicação, etc.; e a interpretação específica acerca de direitos transindividuais (Oliveira Jr.) – aglutinando-se, aqui, os direitos de titularidade coletiva e difusa, adquirindo crescente importância o Direito Ambiental e o Direito do Consumidor, os quais passaram a ganhar impulso no período pós-Segunda Guerra Mundial. Destaca-se, no Brasil, a Lei da Ação Civil Pública. Outros direitos também podem ser inseridos como de 3ª dimensão: de gênero (dignidade da mulher, subjetividade feminina), da criança, do idoso; dos deficientes físicos e mentais; das minorias (étnicas, religiosas, sexuais) e os novos direitos da personalidade (à intimidade, à imagem e à honra); Direitos de 4ª dimensão, referentes à biotecnologia, bioética e à regulação da engenharia genética, trata dos direitos específicos vinculados diretamente à vida humana, como a reprodução assistida (inseminação artificial), aborto, eutanásia, cirurgias intra-uterinas, transplantes de órgãos, engenharia genética (“clonagem”), contracepção e outros. São direitos polêmicos, complexos e multidisciplinares que emergiram no final do século XX, projetam grandes desafios e reforçam a necessidade de uma legislação internacional e nacional regulamentadora; Direitos de 5ª dimensão, advindos das tecnologias da informação (internet), do ciberespaço e da realidade virtual em geral. Nesta transição da sociedade industrial para a sociedade da era virtual a regulamentação pelo Direito em relação à ciência da informática ainda é muito incipiente. O debate sobre as fronteiras do Direito e o controle jurisdicional do espaço virtual é tema extremamente atual.

1.6 CONCEITO DE DIREITOS HUMANOS

À vista do quanto foi exposto até agora, e embora seja complexa a definição de direitos humanos, é possível, finalmente, delinear elementos que o identificam,

concluindo que Direitos Humanos são valores universais inalienáveis da pessoa humana em processo de permanente construção, cuja essência nuclear é o respeito à dignidade da pessoa humana e cuja proteção é o grande desafio a ser enfrentado no campo das políticas públicas e do Direito para que possamos viver com liberdade em um ambiente de igualdade, amor fraterno e paz.

A proteção dos direitos humanos implica em conhecer e promover a sua defesa em várias dimensões, dentre elas o direito humano aos direitos civis e políticos que visam à tutela da liberdade; aos direitos sociais, econômicos e culturais que visam a igualdade; à educação; à saúde; à assistência social; à previdência social; ao desenvolvimento; à paz; ao meio ambiente; à biotecnologia; à bioética; à biogenética; às tecnologias de informação; ao ciberespaço e à inteligência artificial.

Contudo, para que os direitos se efetivem existe um campo mais amplo que o campo jurídico, que é o campo das políticas públicas, onde os direitos previstos em tese efetivamente se constroem e ganham corpo em face de uma correlação de forças existente entre o Estado e a participação de todos no controle das decisões políticas.

Não se pode esquecer, contudo, um referencial obrigatório que as políticas públicas devem seguir que são as diretrizes da Declaração Universal dos Direitos Humanos e, sob pena de inconstitucionalidade, os Objetivos Fundamentais da República e os Princípios previstos na Constituição Federal de 1988, os quais estão diretamente relacionados com o atingimento dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. “Os direitos somente se realizam concretamente por meio de ações protetivas públicas, ou seja, através de políticas públicas desdobradas em programas provedores de serviços sociais” (KAUCHAKJE, 2007, p. 58).

Dedica-se, assim, o próximo capítulo à análise acerca da produção científica sobre políticas públicas no Brasil, pretendendo-se mostrar as lacunas e os desafios a serem enfrentados para que se tenha uma visão global acerca de seus objetivos.

CAPÍTULO II – DESENVOLVIMENTO E CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

O capítulo tem por objetivo identificar o panorama nacional existente acerca dos conteúdos da produção científica voltada às políticas públicas, no Brasil, nos últimos anos, e assim identificar quais são os desafios a serem enfrentados. Dentre eles, o da necessidade de uma visão global e não fragmentada das políticas públicas, que exige como ponto de partida, a nosso ver, a releitura sobre o “desenvolvimento” como eixo estruturante, a fim de que os direitos humanos sejam plenamente efetivados. Para tanto, apresenta-se uma releitura do que é desenvolvimento para, a partir de um conceito atual, mostrar como este e as políticas públicas estão relacionados e sujeitos a um nível de detalhamento na forma de planos - planificação democrática - objeto desse estudo a partir do próximo capítulo.

Adotou-se, assim, como referência teórica cinco autores que vêm acompanhando a temática das políticas públicas, sendo três deles da área sociológica - Marcos André Melo, Sônia Draibe e Marta Arretche e dois da área jurídica – Maria Aparecida Dallari Bucci e Gilberto Bercovici.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL NA VISÃO DE MARCOS ANDRÉ MELO

De forma sistêmica, Marcos André Melo (1999, pp. 59-100), em artigo intitulado “Estado, Governo e Políticas Públicas”, discute a produção intelectual brasileira no campo da análise de políticas públicas e sobre a temática do Estado e governo no período de 1970-1995, permitindo reconstituir as mudanças ocorridas na agenda de pesquisa em torno do tema nas últimas duas décadas.

Melo introduz o tema lembrando que, no Século XX, a história do pensamento político brasileiro se confunde, em larga medida, com a história de uma reflexão sobre o Estado nacional. As bases conceituais do Estado intervencionista foram lançadas, no Brasil, por autores como Oliveira Vianna, Azevedo do Amaral, Faoro e a escola do ISEB, e que, até a década de 1960, a produção acadêmica sobre o Estado brasileiro mantinha essa continuidade.

Essa visão do Estado como uma entidade monolítica foi dando lugar,

paulatinamente, a uma produção mais empiricamente referida e que se recusa a tematizar o papel do Estado de forma mais globalizante – e que discute uma política ou áreas de política. O que se vem denominando área de políticas públicas recobre exatamente essa última produção científica. "A expressão política pública é um termo engenhoso que reflete a interpenetração entre o governo liberal e a sociedade, insinuando a existência de uma flexibilidade e reciprocidades maiores do que permitem alguns sinônimos unilaterais tais como leis, estatutos, éditos e semelhantes" (LOWI, 1994, p.8).

Melo ressalta que a área temática recoberta pelo que se passou a denominar análise de políticas públicas abrange um conjunto bastante heterogêneo de contribuições, o qual pode ser algo arbitrariamente desagregado em três subconjuntos de trabalhos (MELO, 1999, p. 67). O primeiro subconjunto toma como objeto o regime político, instituições, políticas ou o Estado brasileiro, em termos de seus traços constitutivos (patrimonialismo, clientelismo, autoritarismo, etc.), para investigar uma política específica. O segundo subconjunto filia-se mais diretamente a trabalhos sobre políticas setoriais, que combinam a análise do processo político com a de problemáticas internas às próprias áreas setoriais. São trabalhos mais especializados, tais como estudos de previdência social, saúde ou assistência social. Também ingressam neste campo estudos sobre o sistema brasileiro de proteção social - *welfare state* brasileiro, e questões alusivas à cidadania, participação política, processos decisórios e grupos de interesses. O terceiro subconjunto consiste nas análises de avaliação de políticas. Esta seara, a da avaliação, está associada à contribuição dos especialistas setoriais, muitos dos quais produzem seus trabalhos na burocracia pública. "Não obstante o grande interesse recente em torno da avaliação de políticas, o estoque de conhecimento acumulado ainda é muito débil" (MELO, 1999, p. 69).

Melo, nesta visão de subconjuntos, também mostra a evolução dos estudos de políticas públicas no Brasil, enfatizando pontos importantes. A primeira geração de estudos de políticas públicas, no Brasil, representa uma inflexão em relação às análises de natureza histórica e sociológica, predominantemente ensaísticas, sobre as relações Estado/sociedade. Alguns temas tratados são o autoritarismo, clientelismo, corporativismo (elites), populismo, regime burocrático autoritário, agenda do Estado desenvolvimentista – planejamento econômico, políticas industriais, políticas de desenvolvimento regional, as burocracias econômicas e os

colegiados decisórios na esfera do planejamento. Alguns atores referidos: Martins, Lafer, Diniz, Abranches, Sola, Draibe, Schmitter, O'Donnell, Malloy, Boschi, F.W.Reis e os norte-americanos Lowi, Salisbury e Wilson.

No final dos anos 70 e início dos anos 80, a publicação de “Brasil: 1985 - Relatório sobre a Situação Social do Brasil”, pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEEP/Unicamp constituiu-se em importante divisor de águas no que se refere à nova agenda de pesquisas. As análises introduziram um marco comparativo nos estudos sobre os *welfare states* e foi redescoberta a literatura clássica de autores como Rimlinger, Titmuss e Marshall, a partir da releitura feita pelos autores da nova geração. Autores referidos: Esping Andersen, Skocpol, Heclo, Flora, Ascoli e Draibe. Uma contribuição importante e decisiva foi a publicação de “Cidadania e Justiça”, por Wanderley G. dos Santos, em 1979, que introduz a noção de cidadania regulada.

A transição democrática dos anos 80 para os anos 90 trouxe a valorização dos elementos formais da democracia, a redescoberta na agenda das políticas municipais e da descentralização. Nos anos 90 surge a constatação de que, findo o período autoritário, os obstáculos à consecução de políticas sociais efetivas prosseguiram e este fato serviu para fortalecer os estudos sobre políticas. O desencantamento em relação ao Estado e em relação à sua capacidade de intervenção social é que levou a um maior interesse sobre as condições de efetividade da ação pública.

Entre 1980 e 1990 proliferaram os estudos de “políticas públicas alimentadas pela difusão internacional da idéia de Reforma do Estado envolvendo questões relativas à eficiência de políticas e programas” (MELO, 1999, p. 81). Trabalhos recentes voltaram-se para o exame das bases de sustentação social das políticas sociais, influenciados pelos estudos sobre cultura política e pela nova agenda de questões trazidas pelos conceitos de capital social, sociedade civil e cultura cívica.

Nas pesquisas brasileiras acerca da Reforma do Estado pode-se discernir “duas gerações” de estudo, segundo Melo (1999, p. 83), sendo que a primeira geração centrou-se no impacto diferencial da transição democrática sobre a condução das políticas de reforma de mercado, e a segunda deslocou o eixo de análise do regime (democracia, autoritarismo etc.) para a discussão do impacto das instituições formais sobre as políticas. Esta segunda geração de estudos sobre a

reforma do Estado é fortemente institucionalista. O neo-institucionalismo no estudo da Reforma foi alimentado por três desenvolvimentos: a emergência do neo-institucionalismo; o malogro das experiências dos programas de reforma do Estado no Leste Europeu e parte da América Latina, justificado pelas instituições multilaterais, como deficiências da estrutura político-institucional, e fatores como fragilidade do Judiciário e do sistema de propriedade, inexistência de um marco institucional adequado garantido do *enforcement* de decisões de política, problemas institucionais na separação de poderes de natureza horizontal (Judiciário, Legislativo, Executivo) e vertical (federalismo), escassa capacidade institucional e governativa; regras eleitorais e sistema partidário; e, por fim, a robusta construção institucional – sobretudo de agências reguladoras.

A literatura brasileira centrou-se no federalismo (associado às dificuldades de implementação da Reforma do Estado) e no Congresso Nacional. A pesquisa recente de inspiração neo-institucionalista, portanto, tem focado no papel do Congresso Nacional na formulação e implementação das reformas.

Melo registra que o principal obstáculo para que o conhecimento já acumulado produza efeitos no interior de um “programa normal de pesquisa” (no sentido *kuhniano*) resulta da “fragmentação organizacional e temática da área”. O problema localiza-se no conjunto de estudos de políticas setoriais, em que a proliferação de estudos de caso obstaculiza a consideração de questões analíticas comuns ao conjunto de políticas¹⁰⁵. A produção na área tende a expandir-se horizontalmente – pela diversificação de novos objetos empíricos – “sem que se observe um fortalecimento “vertical” especificamente analítico, da produção” (MELO, 1999, p. 91).

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL NA VISÃO DE SONIA DRAIBE E MARTA ARRETCHE

Esta análise das políticas públicas com visão global é feita com muita propriedade por Sônia Draibe em um artigo publicado pelo IPEA, em 1989,

¹⁰⁵ No decorrer deste e do próximo capítulo da tese, mostrar-se-á que as políticas públicas não poderão ser compreendidas numa visão global, se não tivermos como ponto de partida a concepção do desenvolvimento como principal política pública.

intitulado: “As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas”, e, por Marta Arretche, em artigo publicado na RBC, de junho de 1999, intitulado “Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”, extraído da Parte I de sua tese de doutorado. Com base nestes artigos é que passa-se, aqui, a tecer considerações que permitam expressar em linhas gerais o panorama das políticas públicas no Brasil na década de 1990.

2.2.1 Políticas Públicas no Brasil de 1930 a 1989 (um ano após a Constituição Federal de 1988) na visão de Sonia Maria Draibe

Este artigo é datado de 1989, portanto, publicado um ano após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, que consagrou novos direitos e princípios de organização da política social. Tem importância em razão do resgate histórico do campo das políticas públicas no Brasil e da visão prospectiva que a autora desenhava para aquele momento de transição.

No artigo, em linhas gerais, Draibe destaca que desde o final dos anos 70 e, em especial, ao longo dos anos 80, acumularam-se estudos sobre as políticas de governo nas áreas de atenção à saúde, previdência e assistência social, educação, habitação, saneamento, transportes coletivos urbanos e programas de suplementação alimentar. Esses trabalhos vêm contribuindo para reforçar um campo de especialização no qual a experiência brasileira é relativamente recente – o da análise das políticas públicas (1989, p.1), uma área público-social das mais cruciais, em particular, no Brasil, face aos indicadores dramáticos de miséria, pobreza e carências sociais.

Contudo, há aspectos limitados dos estudos sobre política social brasileira: a esmagadora maioria examina de modo fragmentado e setorialmente as ações do Governo na esfera social e tende a se concentrar sobre reconstituição e diagnósticos das políticas, deixando de lado o ponto de vista prospectivo – tanto as mensurações das demandas futuras quanto o estudo de tendências, projeções e alternativas de reformulação institucional.

São raros os trabalhos que tratam da política social como um todo, buscando identificar o perfil, o padrão ou o sistema de proteção social edificado no Brasil e voltado para as questões do futuro, razão pela qual o artigo de Sonia Draibe

busca suprir essas lacunas e examinar de modo integrado a ação social do Estado. O trabalho, basicamente, está estruturado em três temas: a) morfologia e dinâmica da política social brasileira; b) principais tendências das políticas sociais brasileiras na década de 80; c) política social em perspectiva – tendências e alternativas:

Ao tratar da morfologia e dinâmica da política social brasileira, a autora enfatiza as características do sistema brasileiro de proteção social, ou seja, a particularidade do Estado de bem-estar social no Brasil, e explicita as características dos três modelos de *Welfare State*: o modelo residual, também chamado de modelo Liberal, o modelo meritocrático-particularista e o modelo institucional-redistributivo. Mostra a trajetória da política social desde 1930 e relata as formas assumidas pelo *Welfare State* em diferentes contextos históricos.

Ao pensar a periodização de *Welfare* no Brasil, toma como ponto de partida a década de 1930 até a década de 1970, haja vista o conjunto de transformações do Estado brasileiro e as formas de regulação social de corte nacional que aí tem início, bem como o exame criterioso da natureza da produção legal e inovações em políticas que transcorrem desde os anos 30, de modo a “evitar uma visão linear do movimento de construção e consolidação do *Welfare State* entre nós”. Nosso padrão, nesse período, era o do tipo meritocrático-particularista (1989, p. 8).

Destaca as seguintes fases de produção legal: 1930-1943 (regime autoritário – criação dos institutos de aposentadorias e pensões e a legislação trabalhista); 1945-1964 (regime democrático: movimento de inovação legal-institucional nos campos da educação, saúde, assistência social e, mais tenuamente, na habitação popular) e 1966/1971 (regime autoritário: sob as características autoritárias e tecnocráticas do regime que se instalou em 1964 é que se completa o sistema de *Welfare* no Brasil: define-se o núcleo duro de intervenção social do Estado; arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente os esquemas de políticas sociais, os princípios e mecanismos de operação e as regras de inclusão/exclusão). A expansão massiva que se verifica a partir dos anos 70 far-se-á sob o padrão organizado desde 1964 e que, ao final dos anos 70, apresenta indícios de esgotamento e crise (organizacional, financeira e social).

Ao longo dos anos 70 e, principalmente, a partir dos anos 80 outras características importantes foram introduzidas no “modelo”. Desenvolveu-se um esquema assistencial denso, sobreposto e/ou paralelo ao núcleo securitário dirigido

a grupos específicos, ditos “de risco” e teoricamente residuais, mas que refletem a maior parte da população. Desde o fim dos anos setenta o crescimento do espaço assistencial de políticas sociais somente veio reforçar a dimensão clientelista, típica do modelo de base meritocrática-particularista.

Ao tratar das principais tendências das políticas sociais brasileiras na década de 80, Sônia Draibe ressalta que os indicadores sociais dos anos 80 mostram que convivia-se com situações de pobreza e miséria inaceitáveis para os graus já alcançados de desenvolvimento econômico. É consensual a tese de que, até então, gastou-se muito mal quando considerados os baixíssimos resultados em termos de efetividade na melhoria das condições básicas de vida da população. Houve inegável movimento de ampliação, universalização de direitos e expansão de cobertura nas áreas de educação básica, atendimento médico de urgência e assistência social. Desde o final dos anos 70 se faz presente um conjunto de alterações, a exemplo da abertura do sistema político (que era extremamente centralizado no nível federal), 1985/1986 início do período de transição. Em 1988, a Constituição Federal, finalmente, consagrou novos direitos sociais e princípios de organização da política social, os quais, pelo menos em nível de definições, alteraram alguns pilares básicos do padrão anterior de Estado de bem-estar no Brasil. A autora destaca que a nova Constituição representou avanço significativo no que se refere ao padrão brasileiro de proteção social até então vigente e sistema de direitos sociais. As modificações constitucionais parecem, à primeira vista, projetar um movimento que vai do modelo meritocrático-particularista em direção ao modelo institucional-redistributivo, isto é, em direção a “uma forma mais universalista e igualitária de organização da proteção social no país” (DRAIBE, 1989, p. 29). Contudo, a materialização¹⁰⁶ dependerá “de inúmeras variáveis, desde os detalhes da legislação complementar até a mais clara definição das disponibilidades de recursos para um generoso financiamento das políticas públicas” (DRAIBE, 1989, p. 33).

Por fim, Draibe trata da política social em perspectiva, mostrando os cenários possíveis de encaminhamento da ação social do Estado com ênfase nas questões polêmicas de estatização x privatização, universalismo x seletividade e focalização das políticas sociais. Em uma alternativa promissora, o modelo brasileiro nas últimas

¹⁰⁶ O Ministério Público como se verá em capítulo próprio é uma das Instituições que tem capacidade de contribuir para referida materialização;

décadas do século XX ajustar-se-á às características que os *Welfare State* parecem estar adquirindo: delimitação de um patamar mínimo de prestações sociais universais, definição de um conjunto de prestações-seletividade distribuído à população carente, abertura de espaços para prestações-sociais estimuladas e reguladas pelo Estado, mas produzidas e geridas sob duas formas: as exclusivamente mercantis e as organizadas pelas redes solidárias voluntárias. Os cenários futuros não permitem antever um *Welfare State* centralizado nos moldes do perfil institucional-redistributivo.

Coordenação e planejamento de um lado, fortes instituições legais asseguradoras dos direitos, de outro, constituem condição de possibilidade, tanto para o florescimento das formas de ação coletiva da sociedade (pelos bloqueios que podem significar aos apetites mesquinhos das elites conservadoras do País), quanto para a garantia de que a política social, ainda que burocratizada, desestatizada, descentralizada e pulverizada, far-se-á a graus crescentes de igualdade, justiça e equidade sociais. Este pareceria ser o cenário mais promissor e fecundo de modernização e fortalecimento do nosso Estado de bem-estar-social (DRAIBE, 1989, p. 63).

2.2.2 Políticas Públicas no Brasil na Visão de Marta Arretche

Marta T.S.Arretche, no artigo intitulado “Políticas Sociais no Brasil – Descentralização em um Estado Federativo”, (publicado em junho de 1999, onze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988) constatou que a estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro vem sendo profundamente redesenhada.

À exceção da área de previdência, nas demais áreas da política social – educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular - estão sendo implantados programas de descentralização que vêm transferindo, paulatinamente, um conjunto significativo de atribuições de gestão para os níveis estaduais e municipais de governo. A base empírica do trabalho compreendeu as cinco políticas sociais nas quais a descentralização constava da agenda de reformas desde os anos 80 em seis estados brasileiros diversos entre si para permitir a observação do comportamento das variáveis consideradas relevantes: o Estado de São Paulo, dois estados da região Sul, o Rio Grande do Sul e o Paraná, e três estados da Região Nordeste, Bahia e Pernambuco.

Arretche, em seu artigo, analisou os diversos fatores que têm determinado a

descentralização das políticas sociais no Brasil. Dentre eles, o contexto institucional, que é inteiramente distinto daquele sob o qual se consolidou o Sistema de Proteção Social durante o regime militar. Sob o Estado-federativo pós-1988, os governos locais são, de fato, politicamente soberanos e aderem à descentralização com base em um cálculo em que são avaliados os custos e benefícios prováveis desta decisão. Nos anos 90, o governo federal delegou aos estados e municípios grande parte das funções de gestão das políticas.

As cinco políticas sociais foram analisadas por Arretche a partir dos programas de descentralização do Governo Federal para mostrar a extensão da descentralização no plano nacional. Alguns programas foram 100% descentralizados (ex: o da merenda escolar) e outros, como o programa de municipalização do saneamento, em nenhum Estado ocorreu um processo significativo de municipalização. O que evidencia que para se obter a adesão dos governos locais a um programa de transferência de atribuições não basta a criação do programa, e sim que os governos centrais consigam implementar “estratégias bem-sucedidas de indução” (ARRETCHE, 1999, p. 135). Da pesquisa realizada, Arretche constatou que:

[...] em 1997, instâncias colegiadas estaduais, com representação paritária de estados e municípios, eram responsáveis pela alocação da totalidade dos recursos da principal fonte pagadora da política federal de saneamento e habitação popular – o FGTS; a oferta de merenda escolar era inteiramente gerida por estados e municípios; pelos menos 33% dos municípios brasileiros estavam habilitados a gerir os recursos federais destinados à oferta de serviços assistenciais; 58% dos municípios brasileiros estavam enquadrados em alguma das condições de gestão previstas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), e 69% das consultas médicas eram realizadas através de prestadores estaduais ou municipais, sendo que, destas, 54% eram prestadas pelos municípios. Se considerarmos que todas as atividades relativas à gestão destas políticas eram, no início dos anos 90, centralizadas no governo federal, temos a dimensão da transformação institucional que se vem operando no Sistema Brasileiro de Proteção Social (ARRETCHE, 1999, p. 111).

A descentralização da política de saneamento é um fator que chama a atenção¹⁰⁷ e merece especial destaque. Arretche avalia a municipalização dos serviços de saneamento no período 1987-1994: “Nos anos 80, quando a proposta de municipalização dos serviços ganhou espaço na agenda de reformas, operavam no

¹⁰⁷ Dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio um dos que dificilmente o Brasil conseguirá atingir as metas diz respeito ao saneamento básico e que de fato merece uma atenção especial e será objeto de nossa análise nesta tese.

setor companhias estaduais já instaladas, com contratos de concessão municipal em vigência, e com alguma capacidade para realizar investimentos” (1999, p. 117). A autora prossegue, ressaltando que para municipalizar os serviços de saneamento os municípios deveriam romper unilateralmente seus contratos de concessão com estas empresas, o que geraria uma batalha jurídica com alto risco de insucesso do ponto de vista legal. E, caso viessem a ser bem-sucedidos nesta estratégia, deveriam arcar com a parcela do endividamento destas empresas relacionada aos investimentos realizados no município, bem como negociar os termos de transferência do patrimônio instalado e do quadro de pessoal. Além disso, deveriam fazer novos investimentos para melhorar a qualidade dos serviços, uma vez que o rompimento com a empresa estadual justificava-se por descontentamentos na prestação de serviços. A natureza da política e o legado das políticas prévias implicariam em elevados custos para os municípios que quisessem assumir a gestão dos serviços, o que, na prática, favoreceu a manutenção do *status quo*.

Destaca Arretche, no artigo intitulado “Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas” (ARRETCHÉ, 2003, p. 7-9) que, no Brasil, é inegável o recente crescimento dos estudos na área de políticas públicas. Multiplicaram-se dissertações e teses, disciplinas foram inseridas nos programas de graduação e pós-graduação, criaram-se linhas de pesquisa especialmente neste campo. A área de políticas é, aliás, uma das seis áreas temáticas da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e o Grupo de Trabalho tem mantido uma presença regular na Anpocs – Associação de Pós-Graduação em Ciências Sociais desde o início dos anos 1980. Não restam dúvidas, portanto, quanto à institucionalização e a expansão do campo das políticas públicas no Brasil.

Contudo, para o desenvolvimento de uma ciência não basta a proliferação de estudos de caso sem uma agenda de pesquisa, mesmo em se tratando de um campo recente e de caráter interdisciplinar. O conteúdo da produção acadêmica tem sido, em grande parte, a avaliação dos resultados alcançados pelas políticas em voga ou a atualização da informação existente sobre programas já consolidados, sendo que deveria seguir em direção à análise dos condicionantes que explicam tais resultados.

Há poucas dúvidas, segundo Arretche, quanto ao objeto de análise de políticas públicas: “a análise do Estado em ação”. E que tem como objeto específico “o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de

emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem econômica e social” (ARRETCHE, 2003, p. 8). Entretanto, há muito que ser feito por parte da comunidade de pesquisadores no Brasil, no tocante às “questões legítimas de investigação, bem como dos procedimentos e técnicas aceitáveis para a constituição do próprio objeto de investigação” (ARRETCHE, 2003, p. 8).

2.2.3 Desafios no Campo das Políticas Públicas

Do cenário evolutivo das políticas públicas no Brasil feita pelos autores Marco André Mello, Sonia Draibe e Marta Arretche é possível, em síntese, se extraírem algumas conclusões e identificar os desafios a serem enfrentados nos próximos capítulos desta tese.

Extraí-se, das concepções propostas por Marco André Mello, que uma das grandes dificuldades no campo das políticas públicas consiste na fragmentação organizacional e temática da área, pois focada no conjunto de estudos de políticas setoriais em que a proliferação de estudos de caso obstaculiza a consideração de questões analíticas comuns ao conjunto de políticas. Em que pese um maior interesse a partir de 1990 pela Reforma do Estado, por força da teoria neo-institucionalista, a pesquisa neo-institucional tem focado a atenção no papel do Poder Legislativo na formulação e implementação de reformas. Neste aspecto, deve-se destacar que no campo das políticas públicas ainda são raros os trabalhos que focam a atenção na estrutura de organização do Poder Executivo para formular, implementar e avaliar as políticas públicas e também são raros os trabalhos que analisam o papel do Ministério Público, relacionando-o com o controle social das políticas públicas.

A visão de Marco Andre Mello é confirmada por Sonia Draibe, para quem a esmagadora maioria examina de modo fragmentado e setorialmente as ações de Governo na esfera social. São raros os trabalhos que tratam da política social como um todo, buscando identificar o perfil, o padrão ou o sistema de proteção social edificado no Brasil e voltado para as questões de futuro.

Draibe revela a importância da “coordenação” e “planejamento” de um lado, e de “fortes instituições legais asseguradoras dos direitos”, de outro, como condição de possibilidade para o florescimento das formas de ação coletiva da sociedade e

garantia de que a política social, ainda que burocratizada, desestatizada, descentralizada e pulverizada, possa crescer em igualdade, justiça e equidade sociais.

Quando a autora aponta para o planejamento e para fortes instituições legais asseguradoras dos direitos nos faz lembrar a posição sustentada por Karl Mannheim do terceiro caminho, no qual a planificação democrática é imprescindível para que se atinja um novo padrão de democracia e a necessidade de construir um sistema social mediante o planejamento, coordenando os instrumentos de controle social. Mannheim, à época, apresentou uma proposta de criação de uma nova instituição, a qual poderia ter o nome de “Ordem”, para assegurar a manutenção da democracia e da liberdade nos casos em que um governo democrático pudesse levar ao impasse e à indecisão as operações de planejamento. Esta Instituição, no Brasil, a nosso ver, muito se assemelha com a Instituição do Ministério Público sendo ainda raras as pesquisas existentes sobre esta Instituição no campo das políticas públicas.

A análise feita por Marta Arretche mostra, também, que o desenvolvimento de uma ciência no campo das políticas públicas deveria seguir em direção à análise das condicionantes que explicam tais resultados. Para que isto ocorra, ou seja, para que a produção acadêmica seja focada em direção à análise das condicionantes que explicam os resultados alcançados pelas políticas públicas é necessário fazer uma abordagem com objeto diferente daquele que se faz, hoje, em relação às políticas públicas.

Inobstante, segundo Arretche, restam poucas dúvidas quanto ao objeto de análise de políticas públicas: “a análise do Estado em ação”. Propõe-se, nesta tese, que o objeto de análise de políticas públicas não seja apenas a análise do Estado em ação, e, sim, como propôs Mannheim, a análise do “corpo político em ação” (ARRETCHE, 2003, p. 8). Eis que “corpo político” é muito mais amplo que o Estado e serve para “conceber todos os grupos e líderes que desempenham papel ativo na organização da sociedade, dentre eles o Estado” (MANNHEIM, 1972, p. 64), vez que o Estado é uma ficção legal que pode servir às finalidades da lei, mas pouco contribui para a compreensão dos sistemas anteriores à formação do Estado moderno ou para a iluminação de novos caminhos.

Quanto ao objeto específico, em que pese, na visão de Arretche, restarem poucas dúvidas quanto ao objeto específico o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e

seus prováveis impactos sobre a ordem econômica e social (ARRETCHE, 2003) propõe-se, nesta tese, uma visão ampliada em que o objeto específico tenha como ponto de partida não o estudo dos programas governamentais, mas “o estudo do desenvolvimento”.

Partimos do pressuposto de que o desenvolvimento - enquanto processo histórico de caráter universal e permanente e sujeito à planificação democrática que provoca mudanças profundas na estrutura social - é o único eixo que fornece estrutura para o campo das políticas públicas para evitar a atual visão fragmentada e atingir uma visão global de todas as políticas públicas existentes e daquelas ainda não existentes.

Apenas a partir da compreensão do conceito e da dimensão do desenvolvimento como ponto de partida da planificação democrática é que poderemos estudar, especificamente, os planos governamentais - dando ênfase especial ao Plano Plurianual, que é o ponto de partida na organização de toda a ação social e o único capaz de mostrar a gestão de todas as políticas públicas governamentais. E aí sim, a partir dos planos, identificar e estudar todos os programas e ações governamentais de forma a permitir ao corpo político avaliar e exercer maior controle social, diagnosticar e acompanhar a formulação de novas políticas e planos ainda inexistentes, a implementação dos programas previstos no PPA e a avaliação dos resultados setoriais. Esta organização no campo das políticas públicas é que permitirá, também, ao Ministério Público ampliar a sua forma de agir no controle externo e na garantia de direitos, visando atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e planejar suas ações futuras.

Dedica-se, assim, os próximos capítulos desta tese para descortinar esta engrenagem estrutural do sistema social que permeia o campo das políticas públicas, tendo como objeto “a análise do corpo político em ação”. E como objeto específico o estudo do desenvolvimento e dos seus planos para, a partir dos planos democraticamente construídos, apontar quais programas e ações governamentais podem contribuir para a efetivação dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, e, por fim, como o Ministério Público pode contribuir para o controle externo de tais políticas públicas.

2.3 DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A ÓTICA DE MARIA PAULA DALLARI BUCCI E GILBERTO BERCOVICI

Como transformar a idéia de lei, em sentido formal e própria dos profissionais do Direito, para uma concepção mais ampla, que abranja a compreensão da emergência e funcionamento das políticas públicas?

O interesse das políticas públicas para o direito é recente, havendo escassa literatura específica a respeito. Uma das obras de maior referência é a de Maria Paula Dallari Bucci – “Direito Administrativo e Políticas Públicas”. Destaca-se, também, a Coletânea “Direitos Sociais & Políticas Públicas”, organizada por Rogério Gesta Leal e Luiz Ernani Bonesso de Araújo, com vários tomos contendo diversos artigos, que vem sendo publicada pela Edunisc (Universidade de Santa Cruz do Sul). Identifica-se, também, o trabalho desenvolvido pelo Professor Gilberto Bercovici (UFPR e USP), no livro intitulado “Constituição Econômica e Desenvolvimento”. E ainda, o trabalho do advogado e assessor jurídico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na obra intitulada “Políticas Públicas no Estado Constitucional”, que corresponde à dissertação de Mestrado em Direito do Estado, na UFPR, em agosto de 2006, orientado pela Professora Ângela Maria Costaldello (UFPR), pesquisadora do tema de políticas públicas. Nesta linha de políticas públicas, produzimos uma Dissertação de Mestrado em Educação que foi publicada sob o título “Direito Humano à Educação e Políticas Públicas”, relacionando políticas públicas com o princípio constitucional da eficiência administrativa e propondo um projeto para instituir a avaliação institucional da qualidade da educação básica em suas várias dimensões.

A seguir, destacam-se alguns aspectos relevantes do pensamento de Maria Paula Dallari Bucci e de Gilberto Bercovici, que servirão de subsídios para, no decorrer da tese buscar, em parte, responder aos obstáculos por eles levantados no campo das políticas públicas sob a ótica do direito.

2.3.1 O Pensamento de Maria Paula Dallari Bucci

Maria Paula Dallari Bucci propõe a rearticulação do direito público em torno da idéia de política pública. Mais do que uma alteração nas estruturas jurídicas,

sugere, com base em Charles-Albert Morand (*Le droit neo-moderne*), uma nova percepção dos fenômenos jurídicos e sua interação com o contexto social e, para isso, inicia ensaiando uma conceituação jurídica de política pública¹⁰⁸, de tal forma que haja uma aproximação entre as noções de direito público e política pública a partir de algumas indagações destacadas a seguir.

Para Bucci, “política pública é uma locução polissêmica cuja conceituação só pode ser estipulativa. Isto porque, como entendem Pierre Muller e Yves Surel, uma política pública é um construto social e um construto de pesquisa” (BUCCI, 2002, p. 251). Como categoria analítica, as políticas públicas envolvem sempre uma conotação valorativa, que aparece nos fins da ação governamental, os quais se detalham em metas e objetivos e, também, uma dimensão prática, na idéia de política como “programa de ação governamental para um setor da sociedade ou um espaço geográfico” (MULLER; SUREL *apud* BUCCI, 2002, p. 252).

Respaldada nas idéias de Fábio Konder Comparato e Bobbio, Maria Aparecida Dallari Bucci entende que

[...] as políticas são instrumentos de ação dos governos. A função de governar – o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social – é o núcleo de política pública, redirecionando o eixo de organização do governo da lei para as políticas. As políticas são uma evolução em relação à idéia de lei em sentido formal, assim como esta foi uma evolução em relação ao *government by men*, anterior ao constitucionalismo. E é por isso que se entende que o aspecto inovador de qualquer modelo de estruturação do poder político caberá justamente às políticas públicas (2004, p. 252).

Bucci indaga: Qual é a expressão jurídica das políticas públicas? Política é norma? É plano? É atividade? Poder-se-ia falar em regime jurídico das políticas públicas? Para a autora, inovando na tradição jurídica a política distinguir-se-ia das categorias das normas e atos jurídicos, embora esses elementos sejam parte dela. A noção operacional de política estaria mais próxima do conceito de atividade, como um “conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado” (BUCCI, 2002, p. 255), referindo-se à citação de Fabio Konder Comparato em “Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas” (*in* MELLO, 1997).

Bucci destaca que a exteriorização da política pública está muito distante de um padrão jurídico uniforme e claramente apreensível pelo sistema jurídico. Ora

¹⁰⁸ Pretende-se, ao final desta tese, também apresentar um conceito de políticas públicas.

aparece como Emenda Constitucional, ora aprovada por lei, ora sob a forma de programas instituídos por ato administrativo. Isso acaba se refletindo em dúvidas quanto à vinculação dos instrumentos de expressão das políticas e à possibilidade de seu cumprimento ser exigido em juízo. Que a justiciabilidade existe não há como negar, em face do artigo 5º XXXV, da Constituição Federal, mas os modos de exercê-la é que são vários, dentre eles a ação civil pública.

As políticas públicas freqüentemente se exteriorizam através de planos¹⁰⁹, embora com eles não se confunda. A política é mais ampla que o plano, transcendendo os instrumentos normativos do plano ou do programa. Define-se como o “processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados” (BUCCI, 2002, p. 259). Há um paralelo evidente entre o processo e formulação da política e a atividade de planejamento, eis que o planejamento não é uma atividade vazia de conteúdo político.

Para Bucci, esse problema envolve outro, muito mais complexo, sobre a iniciativa das políticas públicas: a quem compete formulá-las, ao Poder Legislativo ou ao Poder Executivo? Segundo a clássica tripartição dos poderes, cabe ao Legislativo traçar as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes e os objetivos, para execução pelo Poder Executivo. Contudo, como governar não significa apenas administração do presente, mas a gestão de fatos conjunturais e, sobretudo, o planejamento do futuro mediante políticas de médio e longo prazo, em que cada vez mais se percebe uma maior participação do Executivo no momento da formulação¹¹⁰.

De nossa parte, acrescentaríamos, aqui, uma outra indagação: Qual é o papel do Ministério Público diante da falta de iniciativa dos Poderes em formular as políticas públicas ou de detalhar as políticas em planos e incluir os programas no Plano Plurianual, e até que ponto o Poder Judiciário pode compelir os demais Poderes a fazê-lo? São temas que pretende-se desenvolver no corpo desta tese.

¹⁰⁹ Os planos serão objeto de análise detalhada em capítulo próprio desta tese, pois entendemos que são instrumentos importantes na execução das políticas públicas.

¹¹⁰ No decorrer do próximo capítulo vamos desenvolver este tema. Como se dá a estruturação do Poder Executivo Federal, através de seus Ministérios na formulação de políticas públicas.

2.3.2 O Pensamento de Gilberto Bercovici

Historicamente, após a Segunda Guerra Mundial ocorre o ápice da proteção social pelo Estado de Bem Estar Social, com políticas sociais de educação, saúde, transferência/auxílio de renda, habitação, previdência social e outras. Seguindo este recorte temporal, ao relacionar Desenvolvimento e Políticas Públicas em “Constituição Econômica e Desenvolvimento” (BERCOVICI, 2005, p. 60 e segs.), Gilberto Bercovici faz algumas ponderações: identifica que o planejamento e a política nacional de desenvolvimento, a partir de 1980, foram totalmente abandonados pelo Estado e que a política econômica limitou-se à gestão de curtíssimo prazo dos vários “planos” de estabilização econômica. Como consequência, o Poder Público foi incapaz de “implementar políticas públicas coerentes, com superposição e consecução apenas parcial de diversos planos ao mesmo tempo” (BERCOVICI, 2005, p. 60). Nesse contexto é que surgiu no campo jurídico brasileiro o debate em torno das políticas públicas, destacando-se os textos de Fábio Konder Comparato, Eros Roberto Grau, José Reinaldo de Lima Lopes, Maria Paula Dallari Bucci, Luiza Cristina Fonseca Frischeisen e Guilherme Amorin Campos da Silva. Bercovici destaca que a grande preocupação desses autores dá-se em torno da concretização do programa constitucional e da reformulação das concepções tradicionais do nosso Direito Público, especialmente a reconstrução do Direito Administrativo a partir da ação do Estado para a satisfação do interesse social.

Para o autor, embora o estudo das políticas públicas possa representar um grande avanço, não é possível compreender o papel do Estado no processo de desenvolvimento exclusivamente pelas políticas públicas. Não é possível seguir a proposta de rearticular o Direito público em torno da noção de política pública. Isto porque, para ele (BERCOVICI, 2005, p. 63):

1. As políticas públicas são sempre setoriais (ref. Pierre Muller, *Lés Politiques Publiques*, p. 23). O choque que existe se dá entre a visão global e de territorialidade, que é a do desenvolvimento e do planejamento, com uma visão setorial e fragmentada, que é a das políticas públicas.
2. Para o estudo do desenvolvimento, com todas as suas possibilidades emancipatórias, não faz sentido a fragmentação da atual análise de políticas públicas. O desenvolvimento impõe a necessidade de repensarmos um planejamento abrangente. Analisar o desenvolvimento por meio das políticas públicas só faz sentido se considerarmos o desenvolvimento

nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais.

Bercovici conclui propondo a rearticulação em torno de uma renovada “Teoria do Estado”¹¹¹ (baseada nos termos expostos por Hermann Heller – que defende a investigação da específica realidade estatal que nos rodeia).

Concorda-se, aqui, com Bercovici, quando afirma não ser possível compreender o papel do Estado, ou melhor, do “corpo político” (expressão utilizada por Mannheim e mais ampla que Estado) no processo de desenvolvimento exclusivamente pela via das políticas públicas, dada a visão ainda fragmentada que existe neste campo. Mas que é possível sim, compreender o papel do “corpo político” tendo como ponto de partida o “desenvolvimento e seus planos de ação”, que devem ser objeto de planificação democrática (leia-se planejamento).

A questão, aqui, reside em compreender como o desenvolvimento, na forma estabelecida pela Constituição Federal de 1988, se relaciona com o planejamento e se instrumentaliza através de planos, e, ainda, como estes planos se transformam em programas e ações governamentais.

Partindo-se do pressuposto de que as “políticas públicas são formas de planejamento governamental que têm o objetivo de coordenar os meios e os recursos do Estado e também do setor privado para a realização de ações relevantes e politicamente determinadas” (KAUCHAKJE, 2007, p. 61), identifica-se na palavra “planejamento” ou “planificação democrática” o ponto de conexão de políticas públicas com desenvolvimento para, assim, pesquisar nos próximos capítulos como se dá a planificação democrática do desenvolvimento, no Brasil, e qual é o conceito de desenvolvimento.

2.4 PLANEJAR DEMOCRATICAMENTE O DESENVOLVIMENTO NACIONAL E INSTRUMENTALIZÁ-LO EM PLANOS, É O CAMINHO PARA QUE OS DIREITOS HUMANOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS SEJAM EFETIVADOS

Como dizia Mannheim, no livro “Liberdade, Poder e Planificação Democrática”, que teve por objetivo traçar o esquema e expor as linhas

¹¹¹ Na ótica de Mannheim, se trataria de uma renovada “Teoria do Poder” e não “Teoria do Estado”, por conceber o Estado como uma ficção jurídica.

fundamentais da planificação democrática:

[...] se quisermos construir um sistema social, precisamos ter uma idéia orientadora do novo sistema, conhecer os defeitos do atual e a causa dos presentes desajustes. Se for preciso, podemos pedir meios e modos para mudar o mecanismo social, mas qualquer declaração de novos objetivos e proposição de meios deve ser precedida de um diagnóstico da situação (MANNHEIM, 1972, p. 22).

Para Mannheim, a terceira posição, que se propõe a construir um sistema social mediante o planejamento, se sustenta num planejamento de tipo especial: planejamento para padrões culturais – uma transição planejada, favorecendo o “progresso”¹¹² sem suprimir o que há de mais valioso na tradição; planejamento que neutralize os perigos de uma sociedade de massas, coordenando os instrumentos de controle social (MANNHEIM, 1972, p. 49).

Como destaca Francisco G. Heidemann, no artigo intitulado “Do Sonho do Progresso às Políticas de Desenvolvimento”, extraído do livro “Políticas Públicas e Desenvolvimento”, a idéia do “progresso” embala a humanidade ocidental há quatro séculos: “Em seu curso, ela iniciou e consolidou uma revolução paradigmática na cosmovisão humana. Depois de superada sua visão romântica e simplista, ela gerou um novo ideal, o ideal do desenvolvimento, que, por sua vez, reclamou o surgimento de políticas públicas, como também os desdobramentos conceituais e operacionais que estas políticas implicam” (HEIDEMAN, 2009, p. 23).

No Brasil, se quisermos construir um sistema social é necessário, primeiro, diagnosticar como se dá a planificação democrática, ou seja, o planejamento democrático das políticas públicas com a participação governamental e não governamental. A primeira pergunta que se faz, então, é: Planificar (ou planejar) democraticamente o que?

E a resposta é: planificar ou planejar o desenvolvimento nacional através de planos, a fim de que as políticas públicas e os direitos humanos possam ser efetivados. No texto da Constituição Federal de 1988 o desenvolvimento obteve grande destaque, deixando de ser considerado apenas como um fim a ser realizado pela ordem econômica juntamente com a justiça social, e foi erigido como um dos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil.

O planejamento governamental, no Brasil, não é uma faculdade e sim uma

¹¹² A utilização da palavra “progresso” foi atualizada e substituída pela palavra “desenvolvimento”, que por sua vez exigiu o surgimento do conceito de “políticas públicas”.

obrigatoriedade que decorre do disposto nos artigos 3º, inciso II e 174 da Constituição Federal que dispõem:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil

II – garantir o desenvolvimento nacional.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Parágrafo 1º. A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Além da necessidade de planificar o desenvolvimento nacional, no plano das relações internacionais o Brasil se comprometeu, na “Cúpula do Milênio” das Nações Unidas, a cumprir até 2.015 as metas dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, e o 8º ODM refere-se expressamente a “todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento”.

Pois bem. Neste capítulo, serão abordados os seguintes subtemas: do mito do progresso ao ideal de desenvolvimento e a relação com as políticas públicas; o que é desenvolvimento no Brasil, antes e depois da II Guerra Mundial, e, a importância do papel da educação para o desenvolvimento; obstáculos e desafios ao desenvolvimento; desenvolvimento e direitos humanos: quem é o sujeito central do desenvolvimento?; indicadores de desenvolvimento.

Ao final, pretende-se chegar a um conceito de desenvolvimento que permita, se compreender como se dá o planejamento governamental no âmbito do Poder Executivo e com a participação do corpo político, no que tange ao planejamento, formulação, implementação de políticas públicas e avaliação. Ou seja, como se dá a engrenagem do sistema social e quais são as políticas públicas e os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. É com base nesta visão sistêmica que poderemos compreender o papel do Ministério Público no campo do desenvolvimento e das políticas públicas, tensionando com os gestores públicos, visando contribuir para a efetivação dos 8 ODMs.

2.4.1 Do Mito do Progresso ao Ideal de Desenvolvimento e a Relação com as Políticas Públicas

Francisco G. Heidemann (2009, p. 23-25) faz um resgate em relação ao conceito de progresso, destacando que o termo surgiu apenas no século 17, durante o período da Renascença, e cuja acepção da palavra passou a indicar não só um balanço da história passada, mas também uma profecia para o futuro. Em geral, a idéia do progresso é atribuída a uma analogia elaborada por Francis Bacon no livro “*Novum organum*” (1620). No século 19, o conceito de progresso atingiu seu ápice, tornando-se bandeira do romantismo e assumindo o seu caráter de necessidade. No século 20 e na cultura moderna, a crença no progresso foi abalada pela experiência das duas guerras mundiais, pondo por terra a tendência romântica que acalentara com tanto entusiasmo durante o século XIX.

No estágio atual, segundo ele, a idéia de progresso, suas esperanças e suas promessas foram, em parte, assumidas pela idéia de desenvolvimento. E quando o livre mercado, como força quase exclusiva da condução da economia entrou em crise, no período entre as duas guerras mundiais, os Estados e os mercados passaram a promover, em conjunto, o desenvolvimento das sociedades. Assim sendo, a ação política dos governos, no campo da economia, chamada pelos liberais de intervenção, veio a se expressar de duas formas: “(1) como ação reguladora, pela criação de leis que imprimiam direcionamentos específicos de ordem política às iniciativas econômicas; (2) pela participação direta do Estado na economia, com função empresarial, como, por exemplo, na criação e na administração de empresas estatais. É então que aparecem as chamadas políticas governamentais, mais tarde melhor entendidas como políticas públicas” (HEIDMANN, 2009, p. 25).

Até quase a metade do século 20 não se usava, no Brasil, o conceito institucional abrangente e integrador de desenvolvimento. A idéia de desenvolvimento, no País, segundo Francisco Heidemann (2009, p. 26), só foi semeada e cultivada por projeto político após a II Guerra Mundial.

Em 1955, chegou a ser criado o ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), com o propósito de introduzir no país a ideologia do desenvolvimento e dele participaram grandes intelectuais. A instituição, porém, teve suas portas fechadas em 1964, apesar de suas idéias permanecerem vivas entre grupos de estudiosos e formuladores de políticas no Brasil.

2.4.2 O que é Desenvolvimento no Brasil, Antes e Depois da II Guerra Mundial e a Importância do Papel da Educação para o Desenvolvimento

Este tópico da tese tem como objeto pesquisar a emergência e a evolução do conceito de desenvolvimento, identificar os obstáculos que dificultam sua realização, suas dimensões e chegar a um conceito para desenvolvimento, para, então, a partir deste conceito, identificar como é possível a “planificação democrática do desenvolvimento”.

O desenvolvimento está diretamente ligado aos Objetivos Fundamentais da República, aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e às funções de planejamento do Estado, sendo que as diretrizes e bases do desenvolvimento nacional equilibrado recomendam que o desenvolvimento seja planejado (sujeito, portanto, a planejamento e planos). E os planos é que se constituirão em instrumentos-chave para o desenvolvimento, para a execução das políticas públicas e para a efetivação plena dos direitos humanos.

Esta pesquisa será realizada seguindo-se a linha sociológica do conflito e da historicidade, que prefere examinar o social a partir de um ponto de vista macroscópico, enfatizando as contradições e os conflitos que o perpassa e o estrutura. Os sociólogos contemporâneos dessa linha não se põem a estudar o destino das sociedades, mas estudam “os motores da mudança social”, como destaca Michel Lallement (2004, p.224), e o desenvolvimento faz parte de um processo de mudança social profundo, de natureza estrutural.

O recorte histórico irá abranger, principalmente, o período pós II Guerra Mundial (1945), rico em transformações que diretamente questionam a teoria sociológica. Com o fim da II Guerra Mundial, a esfinge da sociologia histórica renasce das cinzas. É possível assinalarem-se três grandes fases, que são a desenvolvimentista, a crítica e a teórica.

A Sociologia do Desenvolvimento permite dimensionar o processo de desigualdade do Brasil em relação a outros países e constitui-se em um grande passo para contextualizar o processo de desigualdade social no Brasil, a partir de renomados pensadores que retratam a realidade do País.

A Sociologia do Desenvolvimento, no Brasil, pode ser vista em duas etapas. Na primeira etapa, antes do final da II Guerra Mundial (1945), o pensamento social brasileiro foi marcado pelos precursores até 1928; de 1929 a 1945, o estudo da

sociologia se consolidou nas escolas. Na segunda etapa, considerada a partir de 1945, período pós II Guerra, fim do Estado Novo, volta de Getúlio Vargas e seu suicídio, política de desenvolvimento de Juscelino Kubitschek (com Plano de Metas), o golpe militar de 1964, e a crise e tensão sob o poder militar. Após, sobreveio o processo que culminou na instituição do regime democrático.

Na 1ª etapa destacaram-se na formação do Pensamento Social Brasileiro alguns nomes representativos, dentre eles, Joaquim Nabuco, Tobias Barreto, Euclides da Cunha e Oliveira Vianna, sendo que a escravidão foi identificada como um dos fatores que determinaram o atraso do desenvolvimento nacional, que durou mais de 300 anos, no Brasil. Esta análise foi feita, com esmero, por Joaquim Nabuco (1849/1910), um dos fundadores da Academia Brasileira de Letras, que se opôs de maneira veemente à escravidão no Brasil. Na obra “O Abolicionismo” (1999, p. 139), Joaquim Nabuco destaca a escravidão atuando como uma “herança de berço”.

[...] a escravidão transportou da África para o Brasil, mais de dois milhões de africanos; que, pelo interesse do senhor na produção do ventre do escravo, ela favoreceu quanto pôde a fecundidade das mulheres negras; que os descendentes dessa população formam pelo menos dois terços do nosso povo atual; que durante três séculos a escravidão, operando sobre milhões de indivíduos, em grande parte desse período sobre a maioria da população nacional, impediu o aparecimento regular da família nas camadas fundamentais do país; reduziu a procriação humana a um interesse venal dos senhores; manteve toda aquela massa pensante em estado puramente animal; não a alimentou, não a vestiu suficientemente; roubou-lhe as economias, e nunca lhe pagou os seus salários; deixou-a cobrir-se de doenças, e morrer ao abandono; tornou impossíveis para ela hábitos de previdência, de trabalho voluntário, de responsabilidade própria, de dignidade pessoal; fez dela o jogo de todas as paixões baixas, de todos os caprichos sensuais, de todas as vinditas de uma outra raça [...] (NABUCO, 1999, p. 146). [...] Destaca Oliveira Vianna, “os progressos do interior são nulos em trezentos anos de vida nacional. [...] não há água encanada nem iluminação a gás, a municipalidade não tem a renda de um particular medianamente abastado, não se encontra o rudimento, o esboço sequer, dos órgãos funcionais de uma cidade. São esses os *grandes* resultados da escravidão em trezentos anos (NABUCO, 1999, p. 154). [...] O parcelamento feudal do solo que ela instituiu, junto ao monopólio do trabalho que possui, impede a formação de núcleos de população industrial, e a extensão do comércio no interior. Em todos os sentidos foi ela, e é, um obstáculo ao desenvolvimento material dos municípios (NABUCO, 1999, p. 164).

Estabeleceu o antagonismo entre a escravidão e o desenvolvimento da indústria:

Escravidão e indústria são termos que se excluíram sempre, como a escravidão e a colonização. O espírito da primeira, espalhando-se por um

país, mata cada uma das faculdades humanas, de que provém a indústria: a iniciativa, a invenção, a energia individual; e cada um dos elementos que ela precisa: a associação de capitais, a abundância de trabalho, a educação técnica dos operários, a confiança no futuro (*grifo nosso*) (NABUCO, 1999, p. 178).

Enalteceu, ainda, a força do jornalismo no combate à escravidão (NABUCO, 1999, p. 188), valorizou a importância da educação e lamentou que a senzala e a escola fossem pólos que se repelem. Nabuco destaca um trecho do parecer de Rui Barbosa, relator da Comissão de Instrução Pública da Câmara dos Deputados, que mostra bem essa concepção:

A verdade – e a vossa Comissão quer ser muito explícita a seu respeito, desagrada a quem desagradar – é que o ensino público está à orla do limite possível a uma nação que se presume livre e civilizada; é que há decadência em vez de progresso; é que somos um povo de analfabetos, e que a massa deles, se decresce, é numa proporção desesperadamente lenta; é que a instrução acadêmica está infinitamente longe do nível científico desta idade; é que a instrução secundária oferece ao ensino superior uma mocidade cada vez menos preparada para o receber; é que a instrução popular, na Corte como nas províncias, não passa de um *desideratum* (*apud* NABUCO, 1999, p.189).

Na 2ª etapa da Sociologia do Desenvolvimento (1945 - com o final da II Guerra Mundial), vários autores se destacaram, em especial, clássicos como: Gilberto Freire (1900/1987), com a obra “Casa Grande e Senzala”, Sérgio Buarque de Holanda (1902/1982), com a obra “Raízes do Brasil”, Caio Prado Júnior (1907/1990), autor de “Evolução Política do Brasil”, que tratou da colonização, e Florestan Fernandes, autor de “Revolução Burguesa no Brasil”.

Na década de 50, até 1964, teve início com maior ênfase a afirmação dos trabalhos sociológicos preocupados com pesquisas educacionais e, principalmente, econômicas, sob a ótica do desenvolvimento. No Brasil, surge a política de desenvolvimento proposta pelo governo de Juscelino Kubitschek (1902/1976)¹¹³, que caracterizou-se pela construção de Brasília, a formação das ligas camponesas, a eleição e renúncia de Jânio Quadros, a posse de Goulart, as inquietações e, finalmente, pelo golpe militar de 1964. No período pós II Guerra Mundial foram promulgadas três das sete Constituições Brasileiras (em 1946, 1967 e 1988). Neste

¹¹³ JK nasceu em 1902 foi Deputado Federal de 1934 a 1937; Prefeito de Belo Horizonte 1940 a 1945; Deputado Constituinte em 1946; Governador de Minas Gerais 1950/1954; Presidente da República 1956/1961 com o slogan “50 anos em 5”; Senador da República em 1962 e teve seus direitos políticos suspensos em 1964. Construiu hidrelétricas, estradas, promoveu a industrialização e a modernização da economia. Incentivou a cultura e construiu Brasília.

período, destacaram-se, também, outros autores como Celso Furtado, Florestan Fernandes, Guerreiro Ramos, Fernando Henrique Cardoso¹¹⁴, Octavio Ianni, L. A. Costa Pinto, M. Isaura Pereira e Queiroz e Pinto Ferreira, até os sociólogos atuais. Algumas obras mais específicas sobre Sociologia do Desenvolvimento surgiram, merecendo destaque: a) “Sociologia e Desenvolvimento” – de L.A. Costa Pinto; b) “Sociologia do Desenvolvimento” – de Calderan Beltrão; c) Teoria do Desenvolvimento” – de L.A. Costa Pinto e W. Bazzanella; d) “Sociologia do Desenvolvimento” - de Pinto Ferreira.

A seguir, destaca-se o pensamento de sociólogos e economistas renomados como Pinto Ferreira, Costa Pinto e W. Bazzanella, Amartya Sen, Ignacy Sachs, Bernard Kliksberg e Daniel Garcia Delgado para melhor compreender o que é desenvolvimento, como seu conceito vem se atualizando e se aproximando dos direitos humanos para, finalmente, chegar a um conceito de desenvolvimento. Este conceito de desenvolvimento é importante, pois é ele que permitirá, na seqüência da tese, mostrar como se operacionaliza o planejamento do desenvolvimento e a sua instrumentalização através de planos de ação governamental, com vistas a respeitar a democracia, os direitos humanos e efetivar as políticas públicas.

2.4.2.1 O Pensamento de Pinto Ferreira sobre Desenvolvimento

O ex-Senador Pinto Ferreira, autor de aproximadamente 200 livros e monografias na área de Direito constitucional e Sociologia - e que dominava o francês, inglês, alemão e russo, o que lhe permitia trazer as teorias dos tratadistas dessas línguas - é tido como um autor clássico consagrado. Em sua obra, “Sociologia do Desenvolvimento” (1993), publicada pela primeira vez em 1970, destaca que a noção do desenvolvimento penetrou apenas recentemente, com seu significado atual, nas ciências sociais.

Ao examinar os livros de Sociologia e Economia Política publicados desde fins do século passado até por volta da última guerra mundial, Pinto Ferreira identificou que não havia se utilizado nem popularizado o termo, hoje tão em moda e divulgado nas ciências sociais. Isso se deve, sobretudo, ao fato de que a visão dos

¹¹⁴ Obra clássica: “Dependência e Desenvolvimento na América Latina – ensaio de interpretação sociológica”.

sociólogos e economistas se concentrava, de um lado, no exame das sociedades industrializadas do mundo capitalista ocidental, e de outro, nas chamadas raças primitivas, objeto da etnologia. O autor enfatiza que o “Dicionário das Ciências Econômicas e Políticas” (1926) não aludia à palavra desenvolvimento, e que o “Manual de Sociologia de Vierkandt”, publicado em 1931, não debatia o problema.

Este cenário mudou a partir da II Guerra Mundial, quando não apenas os livros de Sociologia, mas, também os dicionários passaram a elucidar esta matéria. Cita como exemplo o “Manual de Ciências Sociais”¹¹⁵, que contemplou dois artigos sobre desenvolvimento, um de autoria de Behrendt e outro de Thomas Bauer, apreciando os aspectos sociológicos e econômicos do desenvolvimento; o “Dicionário Léxico do Estado”¹¹⁶, com um trabalho de Walter G. Hoffmann sobre Países em Desenvolvimento (*Entwicklungslaender*); na França, o “Tratado de Sociologia”, de Georges Gurvitch, que foi publicado em 2 volumes, a partir de 1958, e que, como obra coletiva de diversos estudiosos, traz um interessante resumo do Prof. Georges Balandier, intitulado “Sociologia das Regiões Subdesenvolvidas”; também de Balandier, no livro “O Terceiro Mundo, Subdesenvolvimento e Desenvolvimento” (1956); na literatura econômica o autor Rostow, tratando as “Etapas do Desenvolvimento Econômico” (1964).

O autor lembra que após a 1ª Conferência das Nações Unidas, em 1943, com sumária classificação do desenvolvimento construíram, a partir de 1950, as suas estatísticas, que passaram a servir de base à graduação do desenvolvimento. Menciona, ainda, que tais estudos evidenciaram a existência de 16 indicadores do desenvolvimento que permitem uma medição matemática e estatística, apresentando, assim, uma média geral do grau de desenvolvimento do país considerado.

O economista Walt W. Rostow, antigo assessor do presidente norte-americano Robert Kennedy, foi quem introduziu, em 1953, o termo “*take off*”, traduzido como “arranco”, “decolagem” ou “derramagem”, para caracterizar a atuação de uma sociedade com base agrícola para uma sociedade com base industrial, em seu estudo intitulado “O Processo do Crescimento” (no original, “*The Process of Growth*”, Oxford, 1953). O desenvolvimento começa com a industrialização. O termo “*take off*” (decolagem ou derramagem), introduzido por

¹¹⁵ *Handwoerterbuch der Sozialwissenschaften.*, Stuttgart, Tübingen, Göttingen, 13v., publicado desde 1956.

¹¹⁶ *Staatslexikon.* Freiburg, 1958, em 8 vls.

Rostow, em 1953, indica o ponto ou o momento histórico de transição de uma sociedade com base eminentemente agrícola para uma sociedade preponderantemente industrial. Autores de renome reputam a industrialização como o primeiro e decisivo teste ou indicador do desenvolvimento. A data do chamado “arranco”, em alguns países: Grã-Bretanha (1783-1802), França (1830-1860), Bélgica (1833-1860), Estados Unidos (1843-1860).

Pinto Ferreira destacou que os autores franceses, que tendem à lógica e à sistematização abstrata, e os sociólogos e economistas alemães procuraram conceituar desenvolvimento. Nesta linha, Pinto Ferreira (1993, p. 37-39) encontrou os seguintes conceitos. Francisco Perroux, na obra “Economia do Século XX” (*Économie de XXéme Siècle*, 1961, no cap. III, “A noção de desenvolvimento” (*apud* PINTO FERREIRA, 1993, p. 155), assim se pronuncia: “O economista, ao qual se pergunta: Que é desenvolvimento? deve, a meu ver, responder: O desenvolvimento é a combinação das mudanças mentais essenciais de uma população, que a capacitam a fazer crescer cumulativa e duravelmente, o seu produto real global”.

Calderan Beltrão, na obra “Sociologia do Desenvolvimento” (1965), concede definição aproximada, nos seguintes termos: “Desenvolvimento é um processo inédito e irreversível de mudança social, através do qual se instaura numa região um mecanismo endógeno de crescimento econômico cumulativo e diferenciado” (*apud* PINTO FERREIRA, 1993, p. 39).

Gerald M. Méier e Robert E. Baldwin, no livro “Desenvolvimento Econômico” (*Economic Development*, Nova York, 1957, p. 2), entendem o desenvolvimento “como o processo pelo qual a renda real de uma comunidade aumenta a longo prazo”.

Lebret, na obra “Dinâmica Concreta do Desenvolvimento” (*Dynamique Concrete Du Développement*, 1961, Livro I: *Notion Du développement et économie du développement*), fala da escola francesa, que se refere ao desenvolvimento como “a passagem de uma situação menos humana para uma situação mais humana”.

G. Peres, em “Religião e Desenvolvimento Social na América Latina” (*“Religion et développement social en Amérique Latine”*, tese (mimeo) apresentada no V Congresso Mundial de Sociologia, em Washington, 1962, assegurava que “O desenvolvimento é essencialmente um problema da civilização. Trata-se de um processo de transformação das estruturas econômicas, sociais, políticas e mentais duma paisagem, duma fase menos humana a uma fase mais humana, do acesso de

todos ao necessário e ao bem-estar material e espiritual”.

Com base nos conceitos acima referidos, Pinto Ferreira finalmente aborda a “noção do desenvolvimento e a mudança social” (1993, p. 39), enfatizando que o problema do desenvolvimento é, sobretudo, um problema sociológico que não pode ser encarado dentro de um aspecto estritamente econômico. De fato, o desenvolvimento é apenas uma configuração histórica e específica do processo da mudança social.

O autor destaca que a constituição da sociologia do desenvolvimento é recente, mas quanto aos estudos científicos sobre a mudança social, os temas da dinâmica social são velhos e retroagem aos clássicos da sociologia, desde Comte, Spencer e Marx. Depois, os sociólogos de renome como Durkheim, Pareto, Toennies, S. Maine, Marx, Weber, Ogburn, Redfield e outros enriqueceram a temática, até refulgir a sociologia do desenvolvimento com toda a sua riqueza. Parte-se do pressuposto, assim, de que o desenvolvimento é uma maneira de mudança social, mas mudança social em certo sentido e com determinadas implicações substanciais (PINTO FERREIRA, 1993, p. 39-40).

Pinto Ferreira passa, então, a discorrer sobre os três aspectos básicos desta mudança social, citando o aumento ou incremento real da renda *per capita*; o desenvolvimento é um processo a longo prazo; e o desenvolvimento deve provocar uma melhor distribuição dos bens de vida, um melhor bem-estar para os membros da comunidade. E cita três obstáculos ao desenvolvimento: o modelo agrícola que exportava matérias primas ao invés de produtos industrializados; a falta de industrialização ou insuficiente preparo e falta de base da tecnologia existente nestas indústrias; e as deficiências do sistema educativo (1993, p. 58).

A evolução da ciência econômica passou a discutir, ultimamente, um assunto novo: “os fatores gerais que provocam a expansão a longo prazo” (1993, p. 60). Pinto Ferreira destaca que daí provém a teoria moderna sobre os fatores profundos da produtividade, para a qual Edward F. Denison redigiu uma tese, em 1964, o chamado “Relatório Denison”, quando pertencia ao *National Council on Economic Development*, trabalhando depois na *Brooking Institution*, inventariando sistematicamente as origens da expansão norte-americana. “A principal conclusão do relatório de Denison é que o ensino constitui o fator mais importante e coloca-o à cabeça dos fatores econômicos de expansão”, conforme resume Jean-Jacques Servan Schreiber (*apud* PINTO FERREIRA, 1993, p. 62).

A conclusão coincidente a que chegaram Denison, Shiskin, Servan Schreiber, bem como Robert McNamara, no Seminário de Jackson, Mississippi, é que “a educação permanente é o principal motor de inovação tecnológica, sendo ambos os principais fatores do desenvolvimento no processo da economia norte-americana” (PINTO FERREIRA, 1993, p. 62).

Os Estados Unidos conta, hoje, com a maior população universitária do mundo. As academias e universidades passam a ser reputadas como instrumentos essenciais à política nacional, à segurança e à expansão. A conclusão recente dos especialistas é a de que os esforços empregados na educação e na tecnologia têm os mais decisivos efeitos propulsores sobre a expansão e o desenvolvimento.

Sociólogos e economistas mostram como o grau de pobreza e disparidade entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos tende a crescer ainda mais, e chamam a atenção para o contraste entre a riqueza dos países desenvolvidos (industriais) e a pobreza dos subdesenvolvidos (agrícolas), e para o quadro da fome (aumento ilimitado da população e seus reflexos). A pobreza, segundo Pinto Ferreira, tem o seu cortejo lamentável: a pobreza, o analfabetismo, a dependência, o servilismo, a humilhação (1993, p. 86).

Cada país tem que seguir o seu modelo próprio de desenvolvimento. Pinto Ferreira identifica quatro modelos de desenvolvimento: a) o modelo existente ao final do Século XVIII (entre 1750 e 1780), que deu início à decolagem ou ao “*take off*” da Inglaterra, foi desenvolvido à base de poupança própria e da drenagem dos imensos recursos dos povos colonizados diretamente na Ásia (Índia), África ou, indiretamente, com a drenagem do ouro brasileiro (via Portugal). A França, com seu imenso império colonial e, mais tarde, a Alemanha, seguiram este modelo; b) o modelo capitalista, que é o sistema norte-americano, baseou-se no petróleo e nas imensas riquezas naturais do país. Além da conquista de um enorme território, aperfeiçoou a sua tecnologia; c) o modelo socialista, que vigorou na URSS e, posteriormente, na China marxista. Ambos repudiaram os empréstimos estrangeiros, confiscando os bens da burguesia nacional, encerrando-se em suas fronteiras ecumênicas, em pleno isolacionismo econômico. Fortaleceram a indústria pesada, a tecnologia e a ciência; d) o modelo japonês. O Japão gasta apenas 1% do seu PNB com forças de defesa, França e Suécia 5% e EUA 10%. O mais importante é que o Japão desenvolveu-se à base da poupança interna, sem a ajuda estrangeira, afora a transferência de uma tecnologia científica avançada.

Um dos grandes problemas dos países em desenvolvimento é que “não conseguem elevar bastante a sua taxa de poupança, que margina em cerca de 5% da renda nacional (4 a 5% segundo Lewis, 5 a 7% segundo Bettelheim)” (PINTO FERREIRA, 1993, p. 160).

2.4.2.2 O Pensamento de L. A. Costa Pinto e W. Bazzanella sobre Desenvolvimento

L.A. Costa Pinto, que foi diretor do Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais (1957/1961)¹¹⁷, preparou, em colaboração com Waldemiro Bazzanella, uma coletânea de seis capítulos sobre a “Teoria do Desenvolvimento”, em conjunto com nomes das mais altas relevâncias nas Ciências Sociais Contemporâneas que autorizaram a tradução e publicação de seus estudos, dentre eles, Georges Balandier, Alvin Boskoff, Gino Germani e Everett E. Hagen.

Costa Pinto destaca que uma teoria do processo de desenvolvimento ainda está em formação nas Ciências Sociais contemporâneas, porém, ainda distante de estar completamente estruturada, apresentando apenas algumas aquisições conceituais. O que, hoje, os economistas, estadistas e administradores estudam, planejam e executam como “desenvolvimento econômico” é, em certo sentido, para L.A. Costa Pinto, (1967, p. 106):

[...] uma configuração específica, historicamente definida, do processo geral da mudança social. Comte, Marx, Spencer, Toennies, S. Maine, Durkeim, Ogburn, Redfield, etc. – sem falar nos *contemporaneous* explicitamente dedicados ao estudo sociológico do desenvolvimento econômico e suas implicações – reuniram contribuições fundamentais à compreensão do problema.

O estudo sociológico dos problemas de desenvolvimento econômico não teria interesse, talvez, nem mesmo objeto, segundo Costa Pinto, se não fosse (1967, p. 110) “[...] uma realidade humana, um conjunto de relações sociais cotidianas e concretamente vividas, uma estrutura social e um estilo de vida. É isto o que

¹¹⁷ Foi também Vice-Presidente da Associação Internacional de Sociologia (1956-1959); Professor visitante da Universidade de Buenos Aires (1960-1963); da Universidade Tulane, USA (1962); Universidade da Califórnia, Bekerley (1964); Chefe da Missão de Ciências Sociais da UNESCO na América Latina (1957-1959); Membro do Comitê de Peritos sobre Relações de Raças da UNESCO (1949); autor de diversos trabalhos sobre matéria sociológica.

realmente se transforma, e como tudo isso constitui o campo da Sociologia, resulta que o desenvolvimento econômico é um problema muito mais sociológico do que estritamente econômico”.

Segundo Costa Pinto, o desenvolvimento, como objetivo em curso na realidade histórica permite, em diferentes graus, o surgimento e as manifestações de três estados: a sua vivência; a sua consciência; a sua ciência. Para o autor, existe correlação, porém não identidade entre modernização e desenvolvimento. A modernização é um processo mais epidérmico, enquanto o desenvolvimento é um processo mais profundo e estrutural. A modernização representa uma transformação de fora para dentro, enquanto o desenvolvimento consiste em mudanças de dentro para fora. A modernização traz mudanças, mas essas mudanças por longo tempo permanecem restritas a uma parte da sociedade, representando um desenvolvimento parcial e limitado.

Pode-se “planificar o desenvolvimento” e tudo indica que, no mundo contemporâneo, sua planificação é condição de seu sucesso: não faz grande sentido, por outro lado, a idéia de “planificar a modernização”. Noutras palavras, como sintetiza Costa Pinto (1967, p. 198):

O desenvolvimento moderno, em todos os níveis da estrutura social, não é um processo espontâneo e gradual de mudanças em direção aos padrões de modernidade característicos das nações mais adiantadas. Na verdade, ele tem sido, cada vez mais, isso se acentua, um conjunto de saltos e de medidas induzidas, provocadas e intencionais, uma ação ou impulso deliberado por meio do qual a sociedade aceita a mudança como um valor desejável e um objetivo de fé. Pode-se divergir em torno do ritmo, da direção, do modelo a seguir no processo de desenvolvimento, mas todos o desejam porque ninguém está, ou parece estar, satisfeito com o *statu quo*.

2.4.2.3 O Pensamento de Amartya Sen sobre Desenvolvimento

Amartya Sen (1933), economista indiano laureado com o Prêmio Nobel (1998), foi um dos fundadores do Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento (Universidade da ONU) e é um autor seminal na área de desenvolvimento. Seu livro intitulado “Desenvolvimento como Liberdade” foi objeto de tradução e publicação no Brasil pela Companhia das Letras, em 1999.

Amartya Sen vê a liberdade como o principal fim do desenvolvimento, pois, em que pese vivermos num mundo de opulência, também vivemos num mundo de

privação e opressão. O desenvolvimento, para Sen, consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer sua condição de cidadão. Identifica que existe todo um processo para a expansão das liberdades das pessoas que implica na análise das políticas públicas, no papel das instituições e na formação de valores e na emergência e evolução da ética social. Pois a liberdade não pode produzir uma visão do desenvolvimento que se traduza, prontamente, em alguma “fórmula” simples de “acumulação de capital”, “abertura de mercados” e “planejamento eficiente”. O princípio organizador que monta todas essas peças em um todo integrado “é a abrangente preocupação com o processo do aumento das liberdades individuais e o comprometimento social de ajudar para que isso se concretize” (SEN, 2005, p. 336).

Sen discorre em profundidade sobre esses temas, destacando, inclusive, o papel de uma variedade de instituições sociais, ligadas à operação de mercados, a administrações, a legislaturas, a partidos políticos, organizações não governamentais, poder judiciário, mídia e comunidade em geral, que contribuem para o processo de desenvolvimento precisamente por meio de seus efeitos sobre o aumento e a sustentação das liberdades individuais, cujos papéis na análise do desenvolvimento precisam ser compreendidos de forma integrada e analisadas suas respectivas interações. O autor demonstra que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.

O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O crescimento do PNB ou das rendas individuais pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações políticas) (SEN, 2005, p.17).

E cita alguns tipos de liberdade instrumentais que tendem a contribuir para a capacidade da pessoa viver mais livremente, que estão inter-relacionadas, como liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora (SEN, 2005, p. 55).

Mostra, também, diferentes aspectos do contraste entre China e Índia. Os dois governos empenham-se (a China, desde 1979, e a Índia desde 1991) na

mudança para uma economia mais aberta, ativa e orientada para o mercado. A China obteve resultados fantásticos porque acreditou e investiu na educação básica e nos serviços de saúde. Em contraste, a população adulta da Índia, em grande parte, era semi-analfabeta. Por outro lado, a China tinha desvantagem em razão da ausência de liberdades democráticas (o país sofreu fome coletiva que matou quase 30 milhões de pessoas – 1958/1961) e a Índia, desde a sua independência, em 1947, não sofre fome. Nas democracias não ocorrem fomes coletivas (SEN, 2005, p. 60). Essa é uma parte importante do processo de desenvolvimento como liberdade, pois envolve o aumento da segurança e da proteção usufruída pelos cidadãos.

Sen relacionou a liberdade com os fundamentos da justiça e comentou sobre a importância da base informacional para os juízos avaliatórios, bem como sobre questões específicas referentes à adequação das bases informacionais de algumas teorias tradicionais de ética e justiça social, em especial, o utilitarismo, o liberalismo e a teoria da justiça de Rawls. Mostrou, ainda, o fenômeno da pobreza como privação de capacidades para levar o tipo de vida que a pessoa tem razão para valorizar. Relaciona “pobreza de renda” e “pobreza de capacidade” (SEN, 2005, 112), e mostra que, ao aumentar o potencial da pessoa de auferir renda, tornando-o mais inclusivo, com melhor educação básica e serviços de saúde que elevem a qualidade de vida, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham chances de superar a penúria. A importância dessa relação foi um ponto de enfoque crucial no trabalho de Sen sobre a Índia.

Cita que economias asiáticas – Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura e, mais tarde, a China pós-reforma e a Tailândia, bem como outros países do Leste e Sudeste Asiático – lograram um êxito notável na difusão das oportunidades econômicas em face de uma base social que proporcionava condições adequadas, como altos níveis de alfabetização e educação básica, bons serviços gerais de saúde, reformas agrárias concluídas, etc. (SEN, 2005, p. 113).

Outro fator que ele aponta como essencial para o processo de desenvolvimento é a democracia, ao afirmar que: “Desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de desenvolvimento” (SEN, 2005, p. 185).

O autor chama a atenção para um aspecto crucial do desenvolvimento que são as políticas públicas que promovam a igualdade entre os sexos e a liberdade

das mulheres¹¹⁸. Neste aspecto, o grande alcance da condição de agente das mulheres é uma das mais negligenciadas nos estudos sobre desenvolvimento e que requer uma correção urgente.

Para além do próprio bem-estar das mulheres, existe preocupação com o impacto em duas áreas específicas: melhora da sobrevivência das crianças, com redução da mortalidade infantil¹¹⁹, e contribuição para a redução das taxas de fecundidade: o impacto da fecundidade elevada se percebe na diminuição da liberdade das mulheres jovens, em particular de escolherem seu próprio padrão de vida de acordo com seus valores (SEN, 2005, p. 260). Sen chama a atenção, ainda, para o impacto da participação política, econômica e social das mulheres na economia do desenvolvimento: “Pode-se dizer que nada atualmente é tão importante na economia política do desenvolvimento quanto um reconhecimento adequado da participação da liderança política, econômica e social das mulheres” (SEN, 2005, p. 235).

Outro tema relacionado com a literatura do desenvolvimento é o de direitos humanos, cuja idéia tem avançado nos últimos anos e vem adquirindo uma espécie de “*status* oficial no discurso internacional”. Sen aponta que suspeita-se existir uma certa “ingenuidade em toda a estrutura conceitual que fundamenta a oratória dos direitos humanos”. Faz três críticas em relação a temática dos direitos humanos: a crítica da legitimidade (“há o receio de que os direitos humanos confundam conseqüências de sistemas legais, que conferem às pessoas direitos bem definidos, com princípios pré-legais que não podem realmente dar a uma pessoa um direito juridicamente exigível”); a crítica da coerência (como é possível falar de direitos sem especificar de quem é o dever) e a crítica cultural, a mais cativante e que tem recebido mais atenção. A idéia dos direitos humanos é realmente tão universal? (SEN, 2005, p. 262 e 263).

Também apresenta três argumentos a favor dos direitos humanos: sua importância intrínseca, seu papel conseqüencial de fornecer incentivos políticos para a segurança econômica e seu papel construtivo na gênese de valores e prioridades. O terceiro argumento favorável é, sem dúvida, o que merece maior ênfase. Pois o papel dos valores é crucial na análise de questões de eficiência e equidade ou de erradicação da pobreza e submissão (ex: “ética no trabalho”, “moralidade nos

¹¹⁸ É um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

¹¹⁹ É um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

negócios”, “corrupção”, “responsabilidade pública”, “valores ambientais”, “igualdade entre os sexos” ou idéias sobre o “tamanho correto da família”, temos de atentar para as variações – e a mutabilidade – das prioridades e normas (SEN, 2005, p. 317).

Por fim, como Sen analisa o papel das políticas públicas em relação às prioridades que emergem de valores, e que em última análise, fazem parte do processo construtivo dos direitos humanos?

A política pública tem o papel não só de procurar implementar as prioridades de valores e afirmações sociais, como também de facilitar e garantir a discussão pública mais completa. O alcance e a qualidade das discussões abertas podem ser melhoradas por várias políticas públicas, como liberdade de imprensa e independência dos meios de comunicação (incluindo ausência de censura), expansão da educação básica e escolaridade (incluindo a educação das mulheres), aumento da independência econômica (especialmente por meio do emprego, incluindo o emprego feminino) e outras mudanças sociais e econômicas que ajudam os indivíduos a ser cidadãos participantes. Essencial nessa abordagem é a idéia do público como um participante ativo da mudança, em vez de receptor dócil e passivo de instruções ou de auxílio concedido (SEN, 2005, p. 318).

2.4.2.4 O que é Desenvolvimento para Ignacy Sachs: Desenvolvimento Sustentável

O que pensa Ignacy Sachs, sociólogo, economista e ex-professor em Varsóvia da cátedra de pesquisas interdisciplinares sobre o planejamento do desenvolvimento e quem ajudou a formular o conceito sobre desenvolvimento sustentável? As idéias dele foram extraídas do livro “Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável” (SACHS, 2002), obra que faz parte da série “Idéias Sustentáveis”, preparada pela UnB, e que tem buscado a contribuição de expoentes do pensamento científico internacional que se debruçam sobre as questões da compreensão complexa dos problemas do mundo contemporâneo.

Sachs foi assessor chefe do secretariado geral das Nações Unidas nos preparativos da Conferência de Estocolmo, tendo trabalhado na 1ª Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, a “Estocolmo – 72”, realizada na Suécia, e na “Cúpula da Terra”, a inesquecível “Rio – 92”. No início dos anos 70, Ignacy ajudou a definir o conceito de ecodesenvolvimento que, tempos depois, passou a ser chamado de desenvolvimento sustentável. Foi um dos grandes

inspiradores do Senador Cristovam Buarque e seu orientador em Paris.

Sachs assim conceitua o desenvolvimento:

A centralidade do argumento baseia-se no entendimento que o desenvolvimento é o processo histórico de apropriação universal pelos povos da totalidade dos direitos humanos, individuais e coletivos, negativos (liberdade contra) e positivos (liberdade a favor), significando três gerações de direitos: políticos, cívicos e civis; sociais, econômicos e culturais; e os direitos coletivos ao desenvolvimento, ao meio ambiente e à cidade (SACHS, BOBBIO, 1990; LAFER, 1994; STROH, 2002, p. 65).

E também destaca que:

Desenvolvimento e direitos humanos alcançaram proeminência na metade do século, como duas idéias-força destinadas a exorcizar as lembranças da Grande Depressão e dos horrores da Segunda Guerra Mundial, fornecer os fundamentos para o sistema das Nações Unidas e impulsionar o processo de descolonização (*in* STROH, 2002, p. 47).

[...] A Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, de 1972, ocorrida em Estocolmo, colocou a dimensão do meio ambiente na agenda internacional. Ela foi precedida pelo encontro Founex, de 1971, implementado pelos organizadores da Conferência de Estocolmo para discutir, pela primeira vez, as dependências entre o desenvolvimento e o meio ambiente, e foi seguida de uma série de encontros e relatórios internacionais que culminaram, vinte anos depois, com o Encontro da Terra, no Rio de Janeiro (*in* STROH, 2002, p. 48).

Sachs chama a atenção, também, para a questão da “[...] reabilitação do planejamento, uma ferramenta indispensável para projetar e promover estratégias de desenvolvimento sustentável” (*in* STROH, 2002, p. 56). Afirma que o ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável (*in* STROH, 2002, p. 75)

[...] pode ser mais facilmente alcançado com o aproveitamento dos sistemas tradicionais de gestão dos recursos, como também com a organização de um processo participativo de identificação das necessidades, dos recursos potenciais e das maneiras de aproveitamento da biodiversidade como caminho para a melhoria do nível de vida dos povos. Esse processo, na sua ótica, exige a presença de *advocacy planners* de algum tipo, que atuem como facilitadores do processo de negociação entre os *stakeholders* (atores envolvidos), população local e autoridades – subsidiado por cientistas, associações civis, agentes econômicos públicos e privados.

2.4.2.5 O que é Desenvolvimento para Bernard Kliksberg¹²⁰

Bernard Kliksberg é assessor de diversos organismos internacionais, dentre eles a ONU, OIT, OEA e UNESCO, e na obra “Falácias e Mitos do Desenvolvimento” sobressai a preocupação do autor com a redução da pobreza, sua insistência em desfazer mitos e equívocos e de alertar sobre as consequências de abordagens ortodoxas do pensamento econômico.

Este livro tem despertado não apenas estudos e reflexões, mas, sobretudo, propostas sobre políticas de desenvolvimento social em geral e, de forma mais específica, sobre a situação social da América Latina e o interesse de estudiosos das áreas de políticas públicas. Como diz Kliksberg, “é hora de ouvir as pessoas”. O que os latino-americanos pensam sobre o que está acontecendo na região?

O que está acontecendo? Por que não se cumpriram os prognósticos feitos no início dos anos 80, que afirmava que, seguindo certas políticas, os resultados econômicos e sociais estavam assegurados? O que fracassou? Por que um continente com recursos naturais privilegiados, com fontes de energia baratas e acessíveis em grande quantidade, com grandes capacidades de produção agropecuária, com uma ótima localização geoeconômica, e que tinha um bom desenvolvimento educativo há décadas atrás, tem indicadores sociais tão pobres? Por que, ainda, uma dimensão que todas as análises coincidem em assinalar como grande entrave para o progresso da região, seus altos níveis de desigualdade, em vez de melhorar, piorou, constituindo-se a América Latina na zona mais polarizada do planeta? (KLIKSBERG, 2001, p. 10).

Ao tratar da crise do pensamento econômico convencional (p. 108), Kliksberg destaca a importância de não se confundir os meios com os fins. Os objetivos finais do desenvolvimento têm a ver com a ampliação das oportunidades reais dos seres humanos de desenvolver suas potencialidades. Uma sociedade progride, efetivamente, quando os indicadores-chave, como anos de vida das pessoas, qualidade de vida e desenvolvimento de seu potencial avançam. As metas técnicas são absolutamente respeitáveis e relevantes, porém são meios a serviço desses objetivos finais. A elevação do PIB é um meio a serviço de fins maiores, como os índices de nutrição, saúde, educação, liberdade e outros.

Comenta, também, que em trabalho do Banco Mundial intitulado “*Las instituciones cuentan*”, desenvolveu-se em detalhes a visão de que todo o tema das instituições deve ser incorporado à análise das realidades econômicas e ao plano de

¹²⁰ Obras: “Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social” e “Por uma Economia com Face mais Humana”.

políticas. Entende-se como tais o conjunto de regras formais (constituições, leis, contratos) e informais (ética, confiança, preceitos religiosos e códigos implícitos). Uma das fraquezas do Consenso de Washington teria sido, segundo o Banco Mundial, a não inclusão das mesmas entre as políticas que recomenda.

Com uma única exceção (a proteção dos direitos de propriedade), as prescrições de política do Consenso de Washington ignoram o papel potencial que as mudanças nas instituições podem desempenhar para acelerar o desenvolvimento econômico e social. Um amplo número de pesquisas recentes dá conta de correlações estatísticas significativas entre bom funcionamento de instituições básicas, como os mecanismos anticorrupção, a qualidade das instituições públicas, a credibilidade outras, e os avanços no crescimento, desenvolvimento social e equidade (KLIKSBERG, 2001, p. 111-112).

Kliksberg, em sua obra, referencia os ensinamentos de Alain Touraine e Pierre Bourdieu quando faz a análise de que o desenvolvimento social fortalece o capital humano, potencializa o capital social e gera estabilidade política, bases essenciais para um crescimento sadio e sustentável, cita a passagem em que Alain Touraine, em sua obra *“Por una Nueva Política Social”* (1997), sugere que “fica assim proposto o princípio central de uma nova política social: em vez de compensar os efeitos da lógica econômica, esta deve ser concebida como condição indispensável do desenvolvimento econômico” (TOURAINÉ *apud* KLIKSBERG, 2001, p. 114). Chega-se, em alguns casos, à situação tão bem descrita por Pierre Bourdieu em “Economia da Cultura”, de que a ausência de cultura se acompanha, geralmente, da ausência do sentimento desta ausência (KLIKSBERG, 2001, p. 147)

Chegou, portanto, a hora de superar a pobreza e a desigualdade e explorar ativamente as contribuições que a cultura pode trazer para o desenvolvimento. Na ótica de Kliksberg (2001, p. 85),

[...] parece haver um espaço para uma revalorização do papel que podem desempenhar as políticas públicas no mundo em desenvolvimento em face dos problemas sociais. Não se trata de voltar às visões onipotentes do Estado, mas de pensar num modelo estatal diferente, muito articulado em redes produtivas com a sociedade civil, em todas as suas expressões, e com as próprias comunidades pobres, tratando em seu conjunto de encontrar soluções realmente válidas para os problemas.

Na obra *“Por uma Economia com Face mais Humana”*, Kliksberg faz uma reflexão sobre a atual conjuntura da América Latina, enfatizando o papel decisivo da educação e de um desenvolvimento sustentável, centrado nos valores da família e

na responsabilidade do setor empresarial. Aborda a questão da democracia na América Latina e a necessidade de que esta seja melhorada. Trata, também, da relação entre a ética, o desenvolvimento e a economia:

O que a ética tem a ver com o desenvolvimento e a economia? Tem a ver, e muito. A América Latina apresenta múltiplos desafios, tanto no plano econômico e social como no plano ético. Cerca de 36% das crianças menores de 2 anos sofrem de desnutrição. Quase 17% dos partos são realizados sem atendimento médico. A mortalidade materna equivale a cinco vezes à dos países desenvolvidos. O desemprego juvenil é duas vezes a média geral. Numerosas famílias estão sendo destruídas pela pobreza. O nível de desigualdade é o maior do planeta. A criminalidade está crescendo e está ligada ao desemprego juvenil e à deterioração da família. Trata-se, portanto, de desafios éticos inevitáveis (KLIKSBERG, 2001, p.203).

Mais ética e mais desenvolvimento: o autor cita casos de sucesso na Noruega, Finlândia, Suécia, Canadá, Holanda, etc., e enfatiza que na razão do sucesso se encontra o capital social. Chama a atenção para a necessidade de se focar a família como uma organização a ser valorizada, compreendida como pilar do desenvolvimento, e também um tema chave, a educação, que deve se constituir em uma das principais prioridades a serem apoiadas. E cita as palavras de Simon Bolívar e José Martí, “sejas culto e será livre” (p. 173), vez que a educação é base da liberdade e da democracia.

2.4.2.6 O Pensamento de Daniel Garcia Delgado sobre Desenvolvimento

Daniel Garcia Delgado é sociólogo e professor da *Facultat Latinoamericana de Ciéncias Sociales* (Flacso), da Argentina. Em seu artigo “Em busca dos obstáculos ao desenvolvimento”, que decorre de sua exposição no Fórum Social Mundial e trata do conceito de desenvolvimento, abordou quatro pontos: conceito de desenvolvimento, o impacto da globalização na América Latina para o desenvolvimento, limites ou obstáculos ao desenvolvimento na região, em busca de respostas.

Ao abordar o conceito de desenvolvimento, Delgado destaca que a América Latina (em especial, Argentina e Brasil), entre as décadas de 1930 a 1970, teve uma concepção relacionada ao crescimento industrial, mais distribuição de renda e pleno emprego. O desenvolvimento era quase sinônimo de industrialização, apoiada em

uma forte intervenção do Estado na planificação e forte influência da teoria cepalina estruturalista.

Nos últimos 15 ou 20 anos, especialmente após o Consenso de Washington, essa concepção perdeu a força, uma vez que deixou de se falar em “desenvolvimento”, tema que foi superado pelo problema do “crescimento”. Também não se atribuiu nenhum papel ao Estado, isto é, o melhor que o Estado podia fazer era afastar-se e deixar tudo para o mercado e para a empresa privada. Já não era mais o desenvolvimentismo ou o cepalismo, mas, sim, a estratégia fiscalista, ortodoxa.

Nos últimos 10 anos (e porque, de algum modo, também as organizações não governamentais se inseriram neste tema), houve uma espécie de fenômeno dual relativo à conceptualização do desenvolvimento, que ganhou traços mais setoriais, técnicos e, em muitos casos, despolitizados, pois ao mesmo tempo em que na macroeconomia nacional associavam essa visão neoliberal ao crescimento, determinadas instituições estabeleceram diferentes dimensões de um mesmo fenômeno e de um mesmo conceito, tais como: desenvolvimento social; desenvolvimento humano; desenvolvimento local; desenvolvimento sustentável.

Daniel Garcia Delgado referenciou características ligadas a essas dimensões de desenvolvimento (2002, p. 54):

Desenvolvimento social: [...] determinadas instituições estabeleceram conceitos como desenvolvimento social, o Banco Mundial, as abordagens de Kliksberg sobre a gerência social, a articulação com as organizações da sociedade civil, seu *empowerment* para sair da pobreza. E, junto com isso, a idéia da pobreza – à Amartia Sen.

Desenvolvimento humano: o conceito de desenvolvimento humano elaborado pelo PNUD, que de alguma forma tratava de incorporar a visão de que o desenvolvimento deveria reconhecer outros indicadores além do Produto Interno Bruto (PIB), padrões comparativos a serem homogeneizados em nível mundial, qualidade de vida, de esperança de vida, de saúde, de educação, de sustentabilidade ambiental, de direitos humanos, etc.

O desenvolvimento humano passou a ser medido através de um indicador universal – o IDH.

Desenvolvimento local: outro conceito de desenvolvimento, que também obteve certo êxito nos últimos anos foi o de desenvolvimento local. Nesse caso, acreditava-se que de algum modo o desenvolvimento teria alguma relação com as potencialidades dos governos municipais, para estimular um desenvolvimento endógeno, ou de baixo para cima, junto com suas

sociedades, ou seja, que havia terminado a etapa de pensar o paradigma de cima para baixo e restava apenas a visão de que, estimulando as gestões locais, o desenvolvimento seria atingido, somando a isso a capacidade de aumento do capital social (conexões e confiabilidade entre as organizações da sociedade civil) desenvolver essas sociedades locais. Embora apresentasse resultados muito positivos, essa perspectiva não tinha condições de ser independente do resultado da economia nacional, não era possível isolar as cidades do comportamento dessa economia nacional, se ela crescia ou não, se gerava ou não desigualdade e desemprego estrutural (DELGADO, 2002, p. 54-55).

Por fim, um dos conceitos contemporâneos que vem sendo usado com freqüência é o de desenvolvimento sustentável, que deve muito ao autor Ignacy Sachs, analisado adiante, para quem “o conceito de desenvolvimento sustentável, que, a princípio, surge para reunir visões progressistas de desenvolvimento em torno de justiça social, da distribuição de renda, de capacidades tecnológicas e maior emprego, juntamente ou integrado com o cuidado ao meio ambiente, com sua sustentabilidade a médio prazo” (DELGADO, 2002, p. 55). A esse respeito, Daniel Garcia Delgado afirma que (2002, p. 56):

Se definirmos desenvolvimento como algo mais do que o crescimento do PIB (distribuição de renda, emprego, etc., ou indicadores de desenvolvimento humano), concluiremos que, efetivamente, nesses 15 anos, na maioria dos Países da América Latina, não houve desenvolvimento. Na verdade pode até ter havido crescimento do PIB, mas houve uma tendência à concentração da renda e da propriedade, à transnacionalização da propriedade e à fuga do excedente por diversas vias: remessas para o exterior, pagamento de dívida externa, crescente evasão e fuga de capitais dos próprios nacionais atraídos por paraísos fiscais etc. Na realidade, essa orientação dominante configurou, voluntariamente ou involuntariamente, uma verdadeira estratégia da desigualdade.

2.4.3 Obstáculos e Desafios ao Desenvolvimento

Do quanto foi exposto, constatam-se que são vários os obstáculos estruturais que atrasaram a transição do Brasil de uma sociedade com base agrícola para uma sociedade com base industrial e o seu processo de “*take off*”, com vistas à expansão da liberdade em busca de melhores condições de vida à pessoa humana – que é o sujeito do desenvolvimento. Dentre eles, foi possível se identificar alguns problemas no modelo de desenvolvimento do Brasil. São eles a escravidão, que no Brasil deitou raízes por mais de 300 anos; o modelo agro-exportador de matéria

prima, que tardou em avançar no sentido de um modelo urbano-industrial; a demora para o “*take-off*” ou processo de decolagem da industrialização, por falta de tecnologia avançada para a industrialização; a deficiência do sistema educacional, que é o principal motor de inovação tecnológica e de formação das pessoas, inculcando-lhes conhecimento e valores éticos; a educação é o instrumento chave para o desenvolvimento, porém não foi priorizada como principal instrumento para promovê-lo, como deveria ser. “O papel da universidade é decisivo na produção da cultura, do pensamento crítico e de conhecimentos científicos e humanísticos imprescindíveis para potencializar a sinalização de caminhos em busca da redução da desigualdade social” (UILLA GOMES, 2009, p. 258).

No Brasil, as Universidades surgiram há pouco mais de 100 anos, enquanto que nos Estados Unidos existem há mais de 300 anos e na Europa há séculos. A China fez uma verdadeira revolução investindo maciçamente em educação; a falta de capacidade de “poupança interna”, diversamente do que ocorreu no Japão e em vários países desenvolvidos que alavancaram o seu desenvolvimento através dos “fundos de pensão”, e que hoje correspondem a valores superiores ao PIB de cada país. No Brasil, a cultura dos fundos de pensão instituídos é muito recente; a falta de cumprimento do papel principal do desenvolvimento que é a expansão da liberdade (Amartya Sen), que as pessoas devem desfrutar para ter uma vida digna, com acesso a serviços públicos e direito a participação e controle social das políticas públicas, pois o desenvolvimento vai muito além do crescimento do PNB; falta de mobilização do capital humano e do capital social como peças chaves e decisivas para o desenvolvimento tecnológico, crescimento sustentável, bom governo e estabilidade democrática; a grande lacuna do processo de planejamento que precisa ser preenchida: a “planificação democrática do desenvolvimento”, ou seja, o planejamento governamental através da construção democrática pelo corpo político de “planos” de ação nacionais, regionais e locais de desenvolvimento como instrumentos imprescindíveis para a execução das políticas públicas, para o cumprimento dos princípios constitucionais e efetivação dos direitos humanos, lembrando que a pessoa é o principal sujeito do desenvolvimento.

Não restam dúvidas de que o desenvolvimento nacional deve ser planejado e garantido, de forma prioritária, através da implementação de políticas públicas, principalmente por parte do Estado, e que a educação de qualidade para todos e com valores éticos é o instrumento chave para sua garantia, como tivemos

condições de analisar, em profundidade, em “Direito Humano à Educação e Políticas Públicas”, e propor um sistema de avaliação para melhorar a qualidade da educação básica (UILLÉ GOMES, 2009).

Contudo, para que o desenvolvimento e as políticas públicas sejam implementados, o maior desafio, a nosso ver, está na planificação do desenvolvimento. Ou seja, em fazer com que o desenvolvimento, objeto de um processo contínuo de planejamento resulte em “planos”, com diretrizes, objetivos, programas e metas com indicadores, que servirão de instrumentos imprescindíveis para a execução das políticas públicas. Pois é o resultado final da execução dos planos que permitirá a ação social do Estado na prestação de serviços públicos com qualidade, baseado no princípio constitucional da eficiência.

2.4.4 Desenvolvimento e Direitos Humanos: Quem é o Sujeito Central do Desenvolvimento?

Desenvolvimento é um direito humano e a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento: “Agenda para o Século XXI”. As concepções fundamentais da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em breve síntese, conforme destaca o autor Upendra Baxi, engloba as seguintes noções cruciais (*apud* SYMONIDES, 2003, p. 140): “[...] a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento; logo, a política de desenvolvimento deve fazer do ser humano o principal artífice e beneficiário do desenvolvimento”.

Dentre outros documentos internacionais relevantes que enfatizam a importância da questão do desenvolvimento, pode-se citar: a Declaração sobre o Progresso Social e o Desenvolvimento. Nova York: Nações Unidas, 1969; a Conferência Mundial de Viena sobre Direitos Humanos, realizada em junho de 1993, convocada para considerar, entre outros itens, a relação entre o desenvolvimento, a democracia e a universalidade dos direitos humanos; a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, na Agenda 21; a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada em 1994; a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, Bejiing, 1995, cujo tema principal foi “ação para igualdade, desenvolvimento e paz”; a cúpula para o Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), que adotou a

Declaração e Programa de Ação de Copenhague e repetiu a Declaração de Viena.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em junho de 1993, através da Declaração e Programa de Ação de Viena, em seu parágrafo 10, reafirmou o direito ao desenvolvimento “como um direito universal e inalienável, parte integrante dos direitos humanos fundamentais”. Portanto, o direito ao desenvolvimento é um fato jurídico consumado na legislação dos direitos humanos.

Outro marco importante na enunciação de novos direitos humanos deu-se com a Declaração da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Direito ao Desenvolvimento, através da Resolução nº. 41/128, de 04 de dezembro de 1986, oportunidade em que se positivaram as várias dimensões do termo desenvolvimento e o direito ao desenvolvimento foi elevado à esfera dos direitos humanos. Houve consenso entre os Estados acerca da natureza e da abrangência do direito ao desenvolvimento, que é eminentemente abstrato.

O preâmbulo da Declaração da Assembléia Geral da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento (Res. 41/128 de 04.12.86) estabelece que “[...] desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na justa distribuição dos benefícios daí resultantes”.

De modo mais pontual, a referida Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, que possui 10 artigos, proclama em seus artigos 1 e 2 que:

Artigo 1

1. “O direito ao desenvolvimento é um direito humano em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão intitutados a participar no, contribuir para e gozar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados”.

2. “O direito ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais”.

Artigo 2

1. “A pessoa humana é o sujeito do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento”.

2. “Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano, e deveriam promover e proteger

uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento”.

3. “Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem o constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes”.

Em 1999, a Assembléia Geral, em sua Resolução nº. 51/99, conclamou todos os Estados-membros a envidarem esforços mais concretos, na esfera nacional e internacional, para remover os obstáculos à realização do direito ao desenvolvimento.

Janusz Symonides (2003, p.27), ao abordar as novas dimensões, obstáculos e desafios para os direitos humanos, destaca que, ao final do Século XX a comunidade internacional não apenas confirmou as estreitas relações e a interdependência existente entre direitos humanos, paz, democracia e desenvolvimento, mas as fortaleceu e enriqueceu com novas dimensões. As declarações, programas e as plataformas de ação adotadas pelas conferências mundiais e cúpulas realizadas nos anos 90, juntamente com as ações previstas nos anos e décadas internacionais, criaram uma agenda ambiciosa que pode ser reconhecida como uma agenda para o século XXI.

Se, tradicionalmente, a agenda de Direitos Humanos centrou-se na tutela de direitos civis e políticos, testemunha-se a ampliação desta agenda para incorporar novos direitos, como os direitos econômicos, sociais e culturais e, mais recentemente, o direito humano ao desenvolvimento e o direito à democracia.

Ao abordar presente e futuro dos Direitos Humanos, Norberto Bobbio (2004) destaca que na história da formação das Declarações de Direitos podem-se distinguir três fases: a primeira fase, buscada pelos filósofos (“o homem é cidadão não desta ou daquela Pátria, mas do mundo” – p.48); a segunda fase, que consiste na passagem da teoria à prática, do direito somente pensado para o direito realizado (p.49); e, a terceira e última fase, que tem início com a Declaração de 1948, na qual a afirmação dos direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva.

Universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser mais do que proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado... Serão os direitos do

cidadão daquela cidade que não tem fronteira, porque compreende toda a humanidade (BOBBIO, 2004, p. 49-50).

2.4.4.1 Indicadores de Desenvolvimento

O desenvolvimento pode ser medido através de indicadores universais, dentre os quais, merecem registro o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e o IDS (Índice de Desenvolvimento Social). O IDH tornou-se um dos índices-chave dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, e, no Brasil, tem sido utilizado pelo governo federal e por administrações.

A nova dimensão dada ao desenvolvimento a partir do conceito de desenvolvimento humano trazido pelo PNUD, em 1990, constitui-se em um marco histórico significativo e que não pode passar despercebido. O desenvolvimento que se identificava como sinônimo de crescimento econômico ganhou um novo indicador (IDH), que é referência mundial e que contempla outras características, embora não abranja todas as dimensões do desenvolvimento.

O PNUD esclarece, em seu site¹²¹, que o conceito de Desenvolvimento Humano é a base do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicado anualmente, e também do IDH. Ele parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

Esse enfoque é apresentado, desde 1990, nos RDHs, que propõem uma agenda sobre temas relevantes ligados ao desenvolvimento humano e reúnem tabelas estatísticas e informativas sobre o assunto. A cargo do PNUD, o relatório foi elaborado pelo economista paquistanês Mahbud ul Haq (1934/1998), com a colaboração de Amartya Sen. É publicado em dezenas de idiomas e em mais de cem países.

O objetivo da elaboração do IDH pelo PNUD foi o de oferecer um contraponto a um indicador muito usado, PIB *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento e não abrange todos os seus aspectos. Além de computar o PIB *per capita*, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da

¹²¹ Ver mais em: <http://www.pnud.org.br>.

moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: longevidade e educação. Ou seja, o IDH é composto das seguintes dimensões: Longevidade, Educação e Renda. No Brasil tem sido utilizado pelo Governo Federal e por Administrações Municipais, em especial, o IDH-M, que pode ser consultado no denominado “Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil”, um banco de dados eletrônico sobre os 5.507 municípios do país, os 26 Estados e o Distrito Federal.

No ano de 2005, o Relatório de Desenvolvimento Humano teve como principal objetivo provocar uma reflexão e uma análise sobre o racismo, a pobreza e a violência, apontando caminhos que tornem possível remover os obstáculos ao desenvolvimento humano e destaca as características que moldam este desenvolvimento (PNUD, 2005, p. 56):

[...] o desenvolvimento humano implica a construção de uma ordem de valores na qual as dimensões econômica e política se transformem de fato em instrumentos de superação das privações materiais e culturais dos seres humanos – ou seja, uma nova ordem baseada na garantia dos indissociáveis direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. O paradigma do desenvolvimento humano tem como fundamento ético a expansão das liberdades, aqui entendidas como possibilidades de os indivíduos e as coletividades realizarem plenamente suas potencialidades. Isso requer não só ausência de obstáculos institucionais à tomada de decisões e ações (instituições democráticas, direitos humanos, mas também reais chances materiais, físicas e simbólicas para tomar decisões e executar ações, acesso à ocupação produtiva, ao rendimento, aos estudos e a uma vida saudável) (PNUD, 2005, p. 55).

O economista José Luis Coraggio retomou o conceito de desenvolvimento humano sustentável, reconceituando a tese fundamental que a qualidade da educação é condição para a eficiência econômica em sua obra “Desenvolvimento Humano e Educação”, sustentando que:

Para contribuir ao desenvolvimento humano sustentável, a implementação da proposta de Educação para todos deve, entre outros, ter em conta o grau de desenvolvimento do capital humano já alcançado na região, encarregar-se da realização imediata de novos caminhos e destrezas, principalmente de jovens e adultos, e ser assumida e concretizada com efetiva participação popular, a partir da comunidade, mas com projeção societal (CORAGGIO, 2000, p. 10).

O Índice de Desenvolvimento Social – IDS – incorporou uma ampla visão sobre três componentes importantes: abastecimento de água, esgotamento sanitário e lixo, que são questões diretamente relacionadas à qualidade de vida em especial no meio urbano. No Brasil, o IBGE investigou nos domicílios do País tais

componentes que interferem diretamente na qualidade de vida.

2.5 CONCEITO: O QUE É DESENVOLVIMENTO

À guisa de conclusão, em face da revisão bibliográfica feita com o objetivo de contextualizar historicamente o que é desenvolvimento, como evoluiu o seu conceito e dimensões, quais são as teorias sociológicas sobre o tema, quais as dimensões desse processo – desenvolvimento social, econômico, humano, local e sustentável – de que forma o desenvolvimento está ligado aos direitos humanos, e quais os seus obstáculos, é possível, agora, construir um conceito de desenvolvimento que contemple os ensinamentos de teorias sociológicas e que, ao mesmo tempo, relacione desenvolvimento com direitos humanos, em face da Declaração do Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas de 1986.

Nas ciências sociais os conceitos são historicamente densos e eles precisam redefinir-se quando ocorrem alterações de alcance estrutural nas relações sociais. Em razão de todo o processo histórico que vem ocorrendo em relação ao desenvolvimento - em sua gênese está o processo de industrialização – que, com o passar do tempo vem sofrendo uma série de novas interpretações, é imprescindível redefinir o seu conceito, uma vez que se trata de um processo de caráter estrutural e não epidérmico e que deve ser planejado. Haja vista que a planificação democrática exercerá um papel importantíssimo na fase de implementação das políticas públicas, como adiante se verá.

Para tanto, levando em consideração todo o conteúdo da pesquisa elaborada neste capítulo, decorrente de documentos internacionais, autores seminais e renomados, e a identificação dos obstáculos identificados para atingir o desenvolvimento, é que se propõe conceito de que

Desenvolvimento é um processo histórico de caráter universal e permanente sujeito à planificação democrática, que provoca mudanças profundas na estrutura social visando melhores condições de vida à pessoa humana - que é o sujeito central do desenvolvimento; é um valor e um direito humano inalienável que consagra todas as dimensões dos direitos humanos¹²² e das políticas públicas; e, ainda, é um ideal comum a ser

¹²² Direitos Humanos em suas várias dimensões: exemplos: direitos civis e políticos; direitos sociais, econômicos e culturais; desenvolvimento, paz, qualidade de vida e meio ambiente; democracia, biotecnologia, bioética, biogenética; tecnologia de informação, ciberespaço e inteligência artificial.

atingido por todos os povos e nações em busca da paz social e da dignidade da pessoa humana.

Percebe-se, portanto, à vista do exposto sobre desenvolvimento, a grande importância e atualidade deste tema e a sua dimensão global capaz de estruturar o planejamento das políticas públicas e o seu detalhamento em planos. A questão, agora, reside em compreender como o desenvolvimento, na forma estabelecida pela Constituição Federal de 1988, se relaciona com o planejamento de políticas públicas e se instrumentaliza através de planos, e, ainda, como estes planos se transformam em programas e ações governamentais.

O próximo capítulo se propõe a avançar na pesquisa e mostrar como o desenvolvimento pode ser planejado democraticamente e transformado em planos, os quais, como se verá, constituem-se em uma nova etapa no processo de construção e detalhamento das políticas públicas.

A figura 2, a seguir, retrata as “Dimensões de Direitos Humanos” e mostra a relação entre Desenvolvimento, Direitos Humanos e Educação como instrumento de efetivação do direito humano ao desenvolvimento.

CAPÍTULO III – O PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO DO DESENVOLVIMENTO SE INSTRUMENTALIZA EM PLANOS, E, ESSES PLANOS SÃO DOCUMENTOS QUE SIMBOLIZAM O DETALHAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA, PERMITINDO O SEU CONTROLE COM VISTAS À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Modernização é um processo mais epidérmico enquanto desenvolvimento é um processo mais profundo e estrutural. Pode-se planificar o desenvolvimento e tudo indica que, no mundo contemporâneo é sua condição de sucesso: não faz grande sentido, por outro lado, a idéia de planificar a modernização.
Costa Pinto

Desenvolvimento constitui-se em um processo histórico de caráter universal e permanente sujeito a planificação democrática, que provoca mudanças profundas na estrutura social visando melhores condições de vida à pessoa humana - que é o sujeito central do desenvolvimento. É um valor e um direito humano inalienável que consagra todas as dimensões dos direitos humanos¹²³ e das políticas públicas; e, ainda, um ideal comum a ser atingido por todos os povos e nações em busca da paz social e da dignidade da pessoa humana.

A partir deste conceito de desenvolvimento, a indagação que se faz agora é: Como é possível adotar o “terceiro caminho”, proposto por Mannheim, da planificação democrática a fim de planificar democraticamente o desenvolvimento no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988?

Nem esquerda, nem direita, mas um terceiro caminho: que não seja nem o do capitalismo e nem o do socialismo e, sim, o do “capital social”, que requer um processo de desenvolvimento planejado com envolvimento da sociedade. A participação da sociedade com vistas ao desenvolvimento deve ser objeto de planificação democrática (planejamento democrático) e sobre este processo de planejamento é que discorre-se neste capítulo.

A “planificação democrática do desenvolvimento” é o maior desafio que temos que enfrentar para o sucesso da democracia, para a efetivação dos direitos humanos e para a implementação das políticas públicas. Resta saber como planificar o desenvolvimento, como instrumentalizá-lo através da redação de um

¹²³ Direitos Humanos em suas várias dimensões: exemplos: direitos civis e políticos; direitos sociais, econômicos e culturais; desenvolvimento, paz, qualidade de vida e meio ambiente; democracia, biotecnologia, bioética, biogenética; tecnologia de informação, ciberespaço e inteligência artificial.

documento intitulado plano para que, então, se possa compreender de que forma o Ministério Público pode ampliar seu campo de ação no controle social.

Para tanto, estruturou-se o trabalho de pesquisa neste capítulo da seguinte forma: o Estado e a função de Planejamento – histórico; as etapas do processo de planejamento incluindo os Planos; as etapas do processo de construção de políticas públicas; a nossa proposta de reformulação das etapas do processo de políticas públicas para incluir expressamente os PLANOS, mostrando o que é o plano.

3.1 O ESTADO E A FUNÇÃO DE PLANEJAMENTO – VISÃO HISTÓRICA NA CONCEPÇÃO DE MATIAS-FERREIRA

A Constituição Federal de 1988 impõe ao Estado¹²⁴ o exercício da função de planejamento como determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. O planejamento ou planificação, por parte do Estado, vai além do planejamento governamental (focado no mandato de um governo), constituindo-se em um instrumento da ação social e da gestão social e, como tal, deve ser visto como uma imposição constitucional.

A pesquisa neste campo exige conhecimentos interdisciplinares na área do Direito e da Administração/Gestão Pública, o que conduziu esta pesquisa a analisar o trabalho de José Matias-Pereira¹²⁵, em sua obra intitulada “Manual de Gestão Pública Contemporânea”, para se compreender historicamente as teorias e correntes que embasam o planejamento.

Conforme propõe Matias-Pereira mostra, assim, a evolução das teorias do planejamento prevêem que a planificação se relaciona com as funções do Estado e, por consequência, refletem diretamente no campo da administração pública. A ciência da Administração é relativamente nova e teve como ponto de partida a Revolução Industrial (1759), sendo que a Administração Científica teve seu início no século XIX. José Matias-Pereira apresenta um quadro- síntese mostrando a evolução histórica da Ciência da Administração, destacando as principais teorias que a embasam. São elas: a Teoria Clássica, surgida na década de 1920, nos

¹²⁴ Art. 174 da Constituição Federal

¹²⁵ Economista e Advogado. Professor da UnB. Doutor em Ciência Política pela Universidade Complutense de Madri, Espanha. Pós-Doutor em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

Estados Unidos; a Teoria Humanística, criada a partir de 1930, passando a prevalecer os princípios doutrinários de Leão XIII; as Teorias da Administração, de 1930 a meados de 1960, com abordagem matemática, burocrática, comportamental e estruturalista; a Teoria Geral dos Sistemas, de 1970 a 1973; a Teoria da Contingência, a partir de 1973 até a atualidade, orientada para a Gestão da Qualidade Total, Organização Inteligente, Reengenharia, etc. (MATIAS-Pereira, 2009, pp. 257-259).

Na área da Administração destacam-se as seguintes escolas administrativas: escola burocrática (Max Weber, Peter Blow); escola humanística (Kurt Lewin, Irvin Knicherbocher); escola de administração por objetivos (Peter Drucker, John Humble).

Na trajetória da construção das burocracias no mundo ocidental, Matias assinala cronologicamente as seguintes fases (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 49-50): do final do século XIX até a década de 1940 destacaram-se inúmeros autores, como Wilson (1887), Taylor (administração científica) e Weber (teoria da burocracia) que, na busca de se contrapor ao patrimonialismo, propuseram iniciativas que contribuíram, naquele período, para a modernização da administração pública; da década de 1940 até o início da década de 1980 a implantação das reformas orientadas para resolver as limitações do modelo burocrático, mediante a introdução de iniciativas de aperfeiçoamento, por meio do fortalecimento institucional (*institution building*), na busca de promover modernização administrativa, em um ambiente em que se fazia presente a forte expansão da ação do Estado; no final da década de 1970 teve início, no Reino Unido, uma nova cultura orientada para uma visão empreendedora na administração pública denominada Nova Gestão Pública (NGP); o modelo é orientado para o cliente-cidadão, com foco em resultados, busca da flexibilização administrativa e do controle social e valorização das pessoas; no início de 1980, o NGP foi adotado nos Estados Unidos. A partir daí, difundiu-se pelos países anglo-saxônicos, como Austrália e Nova Zelândia, alcançando diversos países europeus. Na América Latina, esse modelo da Nova Gestão Pública começou a ser implantado na década de 1990, iniciando-se no Chile. No Brasil¹²⁶, sua adoção ocorreu a partir de 1995.

Um dos atuais desafios da Ciência da Administração tem sido o de

¹²⁶ No Brasil a Lei de Responsabilidade Fiscal foi inspirada pela Lei da Nova Zelândia.

entrelaçar princípios da Administração Privada para a Administração Pública. Na Administração Pública o que se percebe é a mudança do modelo burocrático (weberiano) para um modelo gerencial, um novo modelo de gestão pública - com vistas a objetivos e resultados, focada no planejamento e no princípio constitucional da eficiência administrativa. Para Matias-Pereira:

A modernização da administração pública, num sentido amplo, deve buscar de forma permanente a melhoria da qualidade da oferta de serviços à população, aperfeiçoar o sistema de controle social da administração pública, elevar a transparência, combater a corrupção, promover a valorização do servidor público, entre outros (2009, p. 65).

O esforço para criar uma cultura empreendedora na administração pública se apresenta como um fator-chave para a elevação da gestão pública no Brasil, em termos de resultados e qualidade dos serviços públicos ofertados (2009, p. 77).

A adoção da administração pública gerencial implica em repensar o modelo de gestão pública com vistas a maior eficiência dos serviços públicos prestados, com atenção especial às questões referentes à ética e transparência na administração (*accountability*), estimulando mecanismos inovadores de relacionamento com a sociedade. No que tange à prestação de contas dos resultados das ações, Matias-Pereira enfatiza que:

O termo *accountability* pode ser aceito como o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações para a sociedade, garantindo-se dessa forma maior nível de transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-lo apropriadamente, mais *accountable* é um governo. Trata-se de um conceito fortemente relacionado ao universo político administrativo anglo-saxão (2009, p. 70).

A Reforma da Administração Pública, no Brasil¹²⁷, esteve mais presente de 1995 a 1998 nos debates da agenda política do país, por ocasião da Reforma Administrativa. Entretanto, essas reformas ainda deixaram muito a desejar e aguardam serem retomadas com vistas a uma administração pública mais “competitiva, eficiente e transparente” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 108). A questão que se coloca, na atualidade, em relação à administração pública, não é mais

¹²⁷ Leia-se Reforma Administrativa do Estado, introduzida pela Emenda Constitucional nº. 19 de 4 de junho de 1998, que dentre as inovações inseriu o princípio constitucional da eficiência na Administração Pública e das formas de participação do usuário na Administração, inclusive o direito as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos;

resolver exclusivamente o problema da confiança pública na probidade do governo, mas, sim, o de produzir confiança pública em sua capacidade de desempenho e, para tanto, o papel das Instituições¹²⁸ tem sido objeto de especial atenção, sobretudo, quando se trata da Reforma do Estado.

De acordo com José-Matias Pereira, planejar significa

[...] dar transparência e consistência à própria ação, fixando metas e prazos para orientação e prevendo os meios necessários para alcançá-las. Nesse sentido, visa o planejamento criar as condições necessárias para o atingimento das metas indispensáveis à consecução dos objetivos. Constata-se, dessa forma, que o planejamento é sempre anterior à ação, buscando torná-la mais racional e efetiva, e seu resultado busca responder às indagações do que fazer, onde fazer e quando fazer. Têm-se, do ponto de vista lógico, como princípios do planejamento: a racionalidade, a previsibilidade, a continuidade e a exeqüibilidade (2009, p. 120).

O planejamento pode ser um processo de curto prazo, a que se dá o nome de “planejamento operacional”; de médio prazo, ou “planejamento tático”; e de longo prazo, o chamado “planejamento estratégico” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 105), sendo este último o processo adequado para mobilizar pessoas, empresas e governos para construir e definir claramente o futuro que aspiram.

O planejamento estratégico começa com o “diagnóstico” que visa evidenciar como “o negócio da empresa está sendo percebido pelos seus principais dirigentes”. Uniformizado este conhecimento, a próxima fase é a da “construção de cenários futuros” que mostrem as incertezas que as mudanças estão provocando. Por fim, o conceito atual é aplicado nos cenários futuros e chega-se ao “plano estratégico” que consiste em “objetivos e ações estruturados numa base temporal para realizar estes acertos” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 106).

O planejamento pode ser implementado de modo democrático¹²⁹, totalitário e misto. Em relação ao tempo de duração, pode-se ter o planejamento: conjuntural (menos de um ano); de curto prazo (um a três anos); de médio prazo (três a seis anos) e de longo prazo (acima de seis anos) (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 117). Quanto às áreas de interesse, o planejamento pode ter enfoque global, ou seja, incluir todos os setores da economia, ou setorial: agricultura, indústria e serviços; pode-se ter o planejamento macroeconômico, como é o caso do planejamento nacional ou planejamento regional; e o microeconômico, quando enfoca os agentes individuais do processo (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 117).

¹²⁸ Teoria Neo- Institucionalista

¹²⁹ Modelo proposto por Mannheim.

3.1.1 Planejamento no Brasil

Na época da II Guerra Mundial o Estado brasileiro organizou-se para administrar recursos e suprir contingenciamentos, mediante a elaboração de Planos, tais como o Plano Quinquenal de Obras e Reparelhamento da Defesa Nacional (1942) e o Plano de Obras (1943). Contudo, foi na década de 1940 que chegou ao Brasil a noção de planos de desenvolvimento, dentre os quais, destacam-se o Plano SALTE – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, que tem seu marco em 1948, no governo Eurico Gaspar Dutra, alavancou o setor energético do País e lançou as bases da Petrobrás; o Plano de Metas, executado no governo Juscelino Kubitschek, consolidou a industrialização da região Sudeste e criou a SUDENE para desenvolver o Nordeste, constituindo-se em um notável avanço na noção de uma coordenação racional do Estado no estímulo a setores da economia, em geral, na área industrial, mas, também, com ênfase nos chamados pontos de estrangulamento em infraestrutura básica, tais como educação, transporte e saúde; o Plano Trienal (1963), Plano Decenal (1967/1976) e o Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1972/74); II PND (1975/1979); III PND (1980/1985); I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986/89); os Planos Plurianuais pós Constituição Federal de 1988¹³⁰, instituídos pela Constituição Federal de 1988 (art. 165, parágrafo 1º), sendo, atualmente, o instrumento mais importante de planejamento e gestão do governo brasileiro. I PPA 1991-1995 (Revisão do PPA 1991-95 pelo Gov. Itamar em decorrência do impeachment do Pres. Collor); II PPA (1996/1999); III PPA 2000/2003; IV PPA 2004/2007; V PPA 2008/2011 (atual, sancionado pelo Presidente Lula); e outros Planos previstos na Constituição Federal de 1988, objeto de análise nos próximos capítulos.

As etapas do planejamento, de acordo com José Matias Pereira, iniciam-se pelo Diagnóstico, que mostra o conhecimento da realidade, seguido pela Política, cuja função é definir os objetivos. A seguir é definida a Estratégia, que deve indicar as opções dos rumos a seguir para alcançar os objetivos, sendo que no setor público a “estratégia é definir os objetivos da organização e buscar a sintonia com as demandas da população” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 106). Sucede-se a etapa de elaboração de Planos, que tem como propósito viabilizar os objetivos e estratégias;

¹³⁰ O Plano Plurianual será objeto de análise detalhada nesta tese, vez que se trata do principal instrumento de organização dos programas e ações governamentais.

logo, o ato de planejar requer a existência de objetivos que são fruto da política. A próxima etapa é a de Execução, que abrange o esforço orientado para a implementação das ações programadas, fazendo com que as tarefas sejam realizadas de acordo com o plano, isto é, organizar e distribuir tarefas e delegar autoridade para a execução (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 117). E, por fim, a fase de Controle, a qual visa permitir o acompanhamento da execução e avaliar os resultados alcançados para que possam ser comparados com os objetivos anteriormente definidos.

A relação entre Planejamento ou Planificação e Planos é facilmente compreendida a partir do conceito de Planos, os quais consistem em uma das etapas do processo de planejamento, que se dá após o diagnóstico, a política e a estratégica. As fases do planejamento, entre a definição do problema e a redação e apresentação do Plano, podem ser classificadas na seguinte ordem (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 117): definição e equacionamento preliminar do problema; elaboração das diretrizes básicas do planejamento; fixação dos objetivos; coleta preliminar de dados; levantamentos e pesquisas complementares; estabelecimento de projeções e previsões; análise e discussão dos dados; apresentação de alternativas ou opções; formulação de decisões ou propostas; integração de planos parciais, desdobramento em planos derivados ou replanejamento; redação e apresentação do Plano; para a execução do Plano, o planejamento exige informações estatísticas adequadas, contribuição interprofissional e institucionalização.

O planejamento se apresenta como um instrumento básico para a consecução do bem-estar da coletividade, papel sob a responsabilidade do Estado, e considerando que nem sempre se pode dispor de bens e serviços no nível ideal para todos, torna-se necessário, nesse ambiente de escassez, elaborar e implementar planos, programas, projetos e atividades (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 120-121).

O planejamento é um processo cuja atividade não se esgota na concepção de um plano, programa ou projeto, que é a expressão física, ou o documento, resultante do processo de planejamento, sendo que o orçamento, por sua vez, apresenta-se como um instrumento de planejamento (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 124). Planejamento e plano visam alcançar eficiência, isto é, a execução perfeita de uma tarefa que se realiza, bem como a eficácia, ou seja, que se façam as coisas que

realmente importa fazer porque são socialmente desejáveis. O planejamento tem, ainda, a função de tornar transparente e precisa a ação, de organizar o que será executado, de sistematizar idéias e recursos para tornar mais eficientes as ações governamentais (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 121).

3.1.2 As Etapas do Processo de Políticas Públicas

Inobstante as divergências, adota-se aqui, para fins metodológicos, a concepção trazida por José Matias-Pereira no capítulo que trata das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 216), assinalando que as políticas públicas, no Brasil, atravessam as etapas de formação de assuntos públicos e de políticas públicas, quando as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor, o que contribui para a formação da agenda política, composta de questões que merecem políticas definidas; de formulação de políticas públicas, que é o processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas sob os pontos de vista da racionalidade econômica, da racionalidade político-sistêmica ou da formulação responsável; de processo decisório, etapa interligada com a base anterior, porém com delimitações próprias, em que atuam os grupos de pressão exercendo influência sobre os decisores, em qualquer das instâncias mencionadas; de implementação das políticas, etapa que refere-se ao processo de execução das políticas resultantes dos processos de formulação e decisão em políticas públicas e aos grupos sociais envolvidos ou que sofrem a ação governamental ou os problemas sociais; e, por fim, a fase de avaliação de políticas, quando considera-se os padrões distributivos das políticas resultantes, isto é, quem recebe o que, quando e como, e que diferença isso faz em relação à situação anterior à implementação, e analisam-se os efeitos pretendidos e as conseqüências indesejáveis, bem como quais os impactos gerais na sociedade, na economia e na política.

3.2 A NOSSA PROPOSTA DE REFORMULAÇÃO DO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, NUM CICLO DE 7 (SETE) ETAPAS, E QUE INCLUI O DETALHAMENTO DA POLÍTICA EM PLANOS. O QUE É PLANO?

Percebe-se, à vista do que foi exposto nos itens anteriores deste estudo, que existe uma relação de identidade entre as etapas do processo de planejamento e as etapas de construção das políticas públicas. A nosso ver, o processo de implementação das políticas públicas tem início, efetivamente, com a fase de execução dos planos de ação do Estado. Logo, a execução das políticas públicas com vistas a atingir o desenvolvimento demanda a existência de um documento, um título executivo que é o PLANO DE AÇÃO.

Como visto, o plano é o documento que resulta do processo de planificação democrática e que conduz ao desenvolvimento, servindo para detalhar as políticas públicas, contemplando as diretrizes, os objetivos, as metas a serem atingidas pela administração pública e, sempre que possível, as prioridades e indicadores para avaliar o resultado. O plano é o título executivo que viabilizará a instituição de “programas” a serem inseridos no “plano plurianual” e que resultarão em “ações sociais”, podendo ensejar “projetos”, “atividades” ou “operações especiais” que, em última análise, resultarão em despesas com pessoal, obras, bens e serviços públicos para atender aos interesses da sociedade. O plano é um “ato de direção política”, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo, portanto, limitar-se à mera enumeração de reivindicações. É o documento que simboliza o detalhamento da política pública e que melhor permite o controle social e o controle externo pelo Ministério Público, vez que é construído para resolver um problema da sociedade a partir de um diagnóstico, de acordo com os objetivos definidos pela política e estratégias para atender às demandas da população.

O planejamento com base nas novas atribuições constitucionais deixou de ser um instrumento de caráter técnico – que poderia ou não ser implementado, de acordo com a vontade dos dirigentes. Tornou-se um mecanismo jurídico por meio do qual o dirigente passou a ter a obrigação de executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias para alcançar o desenvolvimento econômico e social. Os planos, depois da sua aprovação, adquirem características jurídicas, com natureza e efeitos de lei, podendo instituir direitos e obrigações, além de autorizar a realização de despesas (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 119).

Logo, é de fundamental importância que os planos sejam incluídos expressamente nas etapas de construção das políticas públicas e considerados como peças-chave, pois são os instrumentos hábeis que visam alcançar a execução de uma política pública mediante a instituição de programas e ações no plano plurianual.

Diante do quanto foi exposto, apresenta-se, a seguir, a nossa proposta de reformulação das etapas tradicionais do processo de construção de políticas públicas para incluir a instituição dos PLANOS, estruturada a partir de 07 (sete) etapas que formam o Ciclo das Políticas Públicas.

1. Agenda Política: inclusão do problema na agenda política por iniciativa governamental ou provocação dos atores sociais. Exemplificando: os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram estabelecidos em 2000 pela ONU e assinado por 189 países do mundo, entre eles o Brasil, com o compromisso de lutar para reduzir pela metade a pobreza extrema, diminuir a desigualdade social e trabalhar pelo desenvolvimento. Os 8 ODMs são objetivos de Estado previstos expressamente na Constituição Federal e não de Governo e, por esta razão, devem integrar a agenda política de todos os municípios.

2. Diagnóstico: para resolver o problema é necessário buscar o conhecimento da realidade social através de indicadores. Exemplificando: o Portal ODM¹³¹ é um site que acompanha o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em 5.564 municípios brasileiros e apresenta um mapa com os indicadores de cada Município em relação às metas dos 8 ODMs.

3. Formulação da Política Pública: com base no diagnóstico, torna-se imperiosa a discussão sobre a criação (caso inexistente) ou reforma da política pública para definir os objetivos a serem alcançados. A formulação da política pública cabe, fundamentalmente, ao Poder Executivo¹³², ao Poder Legislativo¹³³ e às discussões no âmbito dos Conselhos¹³⁴, sobretudo aquelas baseadas nas conclusões das Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais, e nas audiências públicas sobre vários temas (ex: orçamento público participativo).

¹³¹ Ver mais em <http://www.portalodm.com.br>.

¹³² Em itens subseqüentes será detalhada a competência dos Órgãos do Poder Executivo em relação às políticas públicas.

¹³³ O papel do Poder Legislativo no campo das políticas públicas tem sido objeto de vários estudos.

¹³⁴ Os Conselhos são Órgãos Colegiados independentes compostos por representantes governamentais e não governamentais que possuem competência para discutir formulação de políticas públicas e deliberar sobre as políticas.

4. Estratégia e Decisão Política com vistas a garantir o Desenvolvimento¹³⁵: deve indicar as opções ou os grandes rumos - objetivos - a serem seguidos em sintonia com as demandas da população com vistas à promoção do desenvolvimento. É importante que a decisão acerca da política pública com vistas a garantir o desenvolvimento seja documentada através de ato administrativo dos Conselhos, por Decreto ou Leis, a fim de aumentar a possibilidade de seu detalhamento em planos e permitir o controle social.

5. Detalhamento da Decisão Política em Planos e indicação de Programas: a implementação ou execução das políticas públicas exige que sejam detalhadas e transformadas em planos de ação, os quais devem abranger, no mínimo, o diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, objetivos e metas de curto médio e longo prazo, programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, ações para emergências e contingências, e mecanismos e procedimentos para controle, avaliação e Sistema de Informação.

6. Inclusão dos “Programas” concebidos nos “Planos” no Plano Plurianual – PPA: a exeqüibilidade dos programas concebidos nos planos, sobretudo os que demandam recursos governamentais, precisam ser inseridos no Plano Plurianual e, seqüencialmente, detalhados nas leis orçamentárias (LDO e LOA). A inserção no PPA se dá na forma de programas, sendo que cada programa pode gerar várias ações governamentais. Exemplificando: a fim de articular a implementação dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio nos Municípios, a Agência Pública – Agência de Análise e Cooperação em Políticas Públicas elaborou, sob a coordenação do Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e sob a produção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Secretaria Geral da Presidência da República, um “Guia para a Municipalização dos Objetivos do Milênio”, detalhando todos os passos necessários, inclusive orçamentários (inclusão no PPA, LDO e LOA), para construir um “plano de ação de médio e longo prazo” para implantação dos O.D.M. Na mesma linha, o “Movimento Nós Podemos Paraná”, também elaborou um “Guia Nós Podemos ... Mobilizar em Prol dos Objetivos do Milênio”¹³⁶.

¹³⁵ Art. 3º, inc.II da Constituição Federal. “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: II. garantir o desenvolvimento nacional”.

¹³⁶ Os documentos podem ser consultados no endereço <<http://www.portalodm.com.br>>, na área de Publicações – “Boas Práticas”.

7. Gestão do Plano Plurianual: que compreende as etapas de implementação dos Programas previstos no PPA, quando as ações governamentais decorrentes dos programas são executadas e nesta fase tem início a execução orçamentária e financeira, ensejando gastos públicos através de despesas com pessoal, investimento (bens e serviços) e custeio; de monitoramento ou controle, que pode ser interno ou externo, recomendando-se que seja acompanhado de um Sistema de Informações para conferir transparência às ações realizadas e ampliar o controle social; e de avaliação e revisão de Programas, que é mais amplo que o de controle e permite, se for o caso, rever os programas.

No Quadro 4, intitulado “Políticas Públicas, suas Relações e Etapas” (em Apêndice 4) é apresentada a relação verticalizada entre Democracia, Direitos Humanos Universais, Constituição Federal, Desenvolvimento e Políticas Públicas, temas objeto de análise nesta tese. E no campo das políticas públicas apresenta-se um recorte cujo objetivo é o de mostrar o ciclo das políticas públicas e exteriorizar o objetivo principal ao qual se pretende chegar com no presente estudo.

Relembrando as etapas que compõem o ciclo das políticas públicas, são: Agenda Política; Diagnóstico; Formulação da política pública; Estratégia e Decisão Política com vistas a garantir o desenvolvimento; Detalhamento da Política em Planos e indicação de Programas; Inclusão dos Programas previstos nos Planos no Plano Plurianual Gestão do Plano Plurianual, que compreende implementação, controle, avaliação e revisão de programas. Tratar-se-á adiante de cada uma das sete etapas.

3.2.1 1ª Etapa: Agenda Política

Ao se identificar um problema de ordem econômica ou social que demande o planejamento governamental este deve ser inserido na agenda política para discussão. A inclusão na agenda política se dá por iniciativa governamental ou não governamental e, em alguns casos, por provocação de outros Poderes e Instituição, como a do Ministério Público.

O 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio devem ser inseridos para discussão na agenda política da União, dos Estados e dos Municípios, pois não se tratam de Objetivos de Governo, mas, sim, de Objetivos da República Federativa do

Brasil, como se pode aferir do quadro comparativo que segue, extraído do “ Guia para a Municipalização dos Objetivos do Milênio”, elaborado pela Agenda Pública, sob a coordenação do PNUD:

	OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO	ARTIGOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL
	Erradicar a extrema pobreza e a fome	Artigo 3º, Inciso III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais
	Atingir o ensino básico universal	Artigo 3º, Inciso I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária Artigo 205º - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho
	Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres	Artigo 3º, Inciso IV - Promover o bem-estar de todos, sem preconceitos de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação
	Reduzir a mortalidade infantil	Artigo 3º, Inciso IV - Idem Artigo 196º - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação
	Melhorar a saúde materna	Artigo 3º, Inciso IV - Idem Artigo 196º - Idem
	Combater o HIV/aids, a malária e outras doenças	Artigo 3º, Inciso IV - Idem Artigo 196º - Idem
	Garantir a sustentabilidade ambiental	Artigo 3º, Inciso IV - Idem Artigo 225º - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações
	Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento	Artigo 3º, Inciso II - Garantir o desenvolvimento nacional Artigo 4º, Inciso IX - Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade

Fonte: Associação Paranaense do Ministério Público e Constituição Federal

Figura 3 – Relação dos ODM com os Objetivos Fundamentais da República e artigos da Constituição Federal

3.2.2 2ª Etapa: Diagnóstico

A construção de políticas públicas passa, necessariamente, pelo conhecimento da realidade social e pelo diagnóstico através de indicadores oficiais e

oriundos de institutos de pesquisa. Além dos dados estatísticos coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), merecem destaque o “Portal ODM”, que traz os indicadores de todos os Municípios Brasileiros em relação aos ODMs; o “Relatório de Monitoramento Global 2005”, da *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) – UNESCO, com metas para Educação de Qualidade para Todos e, em especial, a publicação do “Radar Social”, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que tem o propósito de fornecer ao público não especializado um instrumento que lhe permita entender e acompanhar a evolução das condições de vida da população brasileira; a revista “Desafios do Desenvolvimento”, elaborada pelo IPEA;

O “Radar Social” destina-se a diversos públicos - dentre os quais, os componentes do Poder Executivo e Legislativo, federal, estadual e municipal, assim como os representantes do Ministério Público e da sociedade civil - para embasar as conclusões das Conferências e subsidiar os Membros que integram os Conselhos e são responsáveis pela formulação de políticas públicas. Constitui-se em um instrumento que, além de monitorar as condições de vida da população brasileira, busca, também, apresentar as principais mudanças que vêm ocorrendo no campo social a partir da última década, explicar os fatores que determinaram essas mudanças e suas conseqüências para as políticas públicas. Comparações com outros Países também são feitas a fim de que se possa visualizar a situação do Brasil no contexto internacional. Está organizado em sete capítulos que tratam de temas como demografia, trabalho, renda, educação, saúde, moradia e segurança, mostrando os principais problemas enfrentados pela população, com destaque para as diferenças que se apresentam em razão de território, gênero, raça ou idade, mostrando os números para cada Estado, a média nacional e referências internacionais. Finalmente, são apresentados os principais desafios para as políticas públicas superarem os problemas detectados.

Percebe-se, pelos dados divulgados pelo “Radar Social”, que os problemas sociais estão intimamente interligados, estabelecendo um círculo vicioso, e um exemplo dessa imbricação pode ser observado a partir do impacto dos “baixos níveis de educação nas demais dimensões”. Portanto, o papel da educação como eixo estruturante de médio e longo prazo, no campo das políticas públicas, é essencial.

Como revela o “Radar Social” (IPEA, 2005, p. 22), por exemplo, no que tange à demografia, a fecundidade, no Brasil, é mais alta entre as mulheres de menor escolaridade, e a mortalidade infantil é mais alta nas famílias em que predominam pessoas com menos de quatro anos de estudo. Quanto à saúde, o diagnóstico tardio de diversas doenças, que influi decisivamente na diminuição das possibilidades de cura de vários tipos de câncer, é mais comum nos indivíduos com até oito anos de instrução. Em paralelo, no que diz respeito à renda, cada ano a mais de estudo aumenta a remuneração dos trabalhadores em aproximadamente 11%. E no que concerne à pobreza, os filhos de mães com pouca escolaridade terão sete vezes mais possibilidades de serem pobres, 11 vezes mais possibilidades de não freqüentar a escola e 23 vezes mais chances de não serem alfabetizados. Constatase, também, que a queda na fecundidade, a redução da mortalidade, em geral, e da infantil, em particular, determinam um aumento na expectativa de vida que repercute na previdência social e no financiamento previdenciário, e que estes fatores também geram impacto nas áreas de educação e saúde. Na outra ponta, os acidentes de transporte e violência lideram causas externas de mortalidade. As condições de moradia também impactam na questão da saúde da população. No tocante às políticas de saneamento básico, que é uma das metas dos 8 ODMs que o Brasil não conseguirá atingir até 2.015¹³⁷, o “Radar Social” destaca:

No tocante às políticas de saneamento básico, o maior desafio é universalizar o atendimento, sobretudo no que diz respeito ao esgotamento sanitário. Para tanto, é necessário investir de modo a expandir e repor a infra-estrutura existente, aumentar a eficiência e melhorar a qualidade dos serviços prestados, dado que o déficit de saneamento básico, além de repercutir nas condições de moradia, compromete a saúde da população e o meio ambiente (RADAR SOCIAL, 2005, p. 104).

No que se refere à questão da segurança, o “Radar Social” apresenta evolução da taxa de homicídios por faixa etária no Brasil; proporção de vítimas de homicídio por faixa etária e sexo; taxa de vítimas de homicídio, homens e mulheres, por Unidade Federativa e por faixa etária. Como principais desafios a serem enfrentados na área de segurança pública, o “Radar Social” mostra a redução do número de homicídios (destaca-se que, em 2003, 66% ou 2 em cada 3 homicídios

¹³⁷ Dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio a serem atingidos até 2015 o único que dos quais o Brasil não conseguirá atingir as metas é o 7º ODM, que trata de “garantir a sustentabilidade ambiental”, em razão da deficiência em políticas de saneamento básico.

foram causados por arma de fogo¹³⁸); a educação contra o uso da violência; a atuação contra o crime organizado; a solução de casos de conflitos interpessoais, vez que muitos conflitos não chegam à Justiça; o enfrentamento da crise do Sistema de Justiça (necessidade de melhor integração entre as Instituições e maior controle sobre a violência e corrupção no sistema, ao lado de mudanças que agilizem o andamento dos processos judiciais); e o enfrentamento da crise do sistema penitenciário.

“Desafios do Desenvolvimento”¹³⁹ é uma revista publicada pelo IPEA que, em seu nº. 42 apresentou matéria mostrando que a questão mais relevante para os jovens “é a ampliação dos direitos básicos como educação de qualidade, trabalho decente, cultura e lazer”.

Merece destaque, também, o trabalho de pesquisa disponibilizado no Portal Odm¹⁴⁰, através do qual se tem acesso ao diagnóstico da situação individualizada de cada um dos 5.564 Municípios Brasileiros em relação às metas dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Obviamente que nem sempre o Município consegue resolver, sozinho, os seus problemas, que dependem, por vezes, de questões estruturais. Porém, é fundamental a percepção acerca do diagnóstico da sua realidade e da busca por “boas práticas” adotadas em face da iniciativa de outras comunidades.

Considerando que dentre as políticas públicas a de Educação é a que merece atenção especial, desenvolveu-se, neste estudo, uma análise sobre a situação educacional brasileira com base no “Relatório de Monitoramento Global 2005 – Metas na Educação de Qualidade para Todos”, publicado pela UNESCO (UILLE GOMES, 2009, p. 261), em que sinalizam-se para importantes e possíveis caminhos que podem ser percorridos no campo das políticas públicas.

3.2.3 3ª Etapa: Formulação da Política Pública

Não se pretende, aqui, esmiuçar em detalhes a formulação das políticas públicas, e sim apenas destacar que a tarefa de formular a política pública, no Brasil,

¹³⁸ É possível perceber a evolução legislativa nos últimos anos em relação ao controle do uso de armas de fogo e campanhas de desarmamento.

¹³⁹ Ver mais em <<http://www.desafios.ipea.gov.br>>.

¹⁴⁰ Em <http://www.portalodm.com.br>.

sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988, que definiu as bases para a institucionalização do controle da sociedade sobre a ação social do governo por meio de colegiados específicos em cada instância de governo, cabe a vários atores sociais. É uma tarefa que não cabe apenas ao Poder Legislativo, mas também ao Poder Executivo através de seus órgãos, aos Conselhos, às Conferências, às Audiências Públicas sobre políticas e orçamento participativo, enfim, às diversas formas de participação democrática.

O Ministério Público é uma instituição que não tem atribuição legal para formulação de políticas públicas, mas, pode, porém, induzir a formulação de políticas na medida em que recomenda aos Poderes Constituídos a formulação de política pública inexistente ou que dependa de revisão em determinada área, exige a criação e o bom funcionamento dos Conselhos e participa das Conferências, audiências públicas e outros espaços democráticos de formulação política.

3.2.4 4ª Etapa: Estratégia e Decisão Política com vistas a Garantir o Desenvolvimento

A estratégia e a decisão política com vistas a garantir o desenvolvimento é o ápice do processo de construção das políticas públicas, pois indica as opções ou os grandes rumos - objetivos e diretrizes gerais - a serem seguidos em sintonia com diagnósticos e demandas da população visando a promoção do desenvolvimento cujo sujeito principal é a pessoa humana. A decisão política deve ser precedida de ampla discussão democrática, em especial através das Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais, cujas conclusões servirão de fio condutor para fundamentar as deliberações dos Conselhos, as quais, por sua vez, serão executadas pelo Poder Executivo, e também aquelas que são discutidas e aprovadas pelo Poder Legislativo e sancionadas pelo Poder Executivo.

É importante que a decisão acerca dos rumos e da estratégia da política pública seja documentada através de ato administrativo deliberativo dos Conselhos, por Decreto do Executivo ou Leis, a fim de, na fase subsequente, aumentar a possibilidade de seu detalhamento em planos e permitir o controle social. Tomando, como exemplo, na área do direito, o processo penal - são desenvolvidos vários atos

processuais até que se chegue a uma sentença proferida pelo Magistrado, sujeito a recursos para os Tribunais Superiores. Uma vez esgotados os recursos e definida a situação de forma definitiva, ou seja, transitada em julgado a decisão (significando que não cabe mais recurso), ela passa a ser executada nos limites em que foi imposta. Da mesma forma que é necessária a decisão judicial para que possa ser executada, também é necessária a deliberação pelos órgãos próprios, ditando a estratégia e os grandes objetivos das políticas públicas para que estas possam ser detalhadas em planos e executadas.

A decisão política que delibera sobre políticas públicas constitucionalmente deve ter como objetivo garantir o desenvolvimento nacional, eis que a Constituição Federal de 1988 estabelece expressamente como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil “garantir o desenvolvimento nacional”.

As dimensões do desenvolvimento previstas expressamente na Constituição Federal de 1988 constam em seus artigos, a saber “desenvolvimento nacional” (3º, II), “desenvolvimento tecnológico e econômico” (5º, XXIX), “desenvolvimento econômico e social” (21, IX) “desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (21,XX); “equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (23, parágrafo único); “desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde” (34, VII, “e” e 35, III); “aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público” (39, parágrafo 7º), “desenvolvimento econômico e social” (43, incs. I e II); “desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático” (91, VIII, parágrafo 1º, IV); “equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico, entre as diferentes regiões do País” (151); “planos regionais de desenvolvimento” (159, I, c); “desenvolvimento regional” (163, VII), “desenvolvimento do ensino” (167); “diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (174, parágrafo 1º); “desenvolvimento social e econômico” (180); “desenvolvimento urbano ... desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (182); “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”(182, parágrafo 1º); “o sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir os interesses da coletividade” (192);

“desenvolvimento científico e tecnológico” (200, V); “pleno desenvolvimento da pessoa” (205); “desenvolvimento do ensino” (212; 214); “desenvolvimento cultural” (215, parágrafo 3º); o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas (218); desenvolvimento cultural e sócio-econômico (219); respeito à condição peculiar da pessoa em desenvolvimento (227, V); financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (239, parágrafo 1º); “manutenção e desenvolvimento da educação básica e remuneração condigna dos trabalhadores da educação” (60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

A Constituição Federal de 1988 determina, também, que a lei estabeleça “as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (art. 174, parágrafo 1º da Constituição Federal). Logo, o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado no campo das políticas públicas exige a elaboração e aprovação de planos para que possam ser compatibilizados.

No que diz respeito aos planos nacionais e regionais de desenvolvimento previstos na Constituição Federal de 1988, destacam-se os Planos relacionados à Organização do Estado: Planos Nacionais e Regionais (art.21, inc.IX); Planos Regionais, integrantes de Planos Nacionais (art. 43, inc.II); Planos relacionados à Organização dos Poderes: Plano Plurianual – PPA (art. 48, inc. II e 84, XXIII); Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais de Desenvolvimento (art. 48, inc.IV); Plano de Governo (art. 49, IX e art. 84, XI); Planos relacionados à Tributação e Orçamento: Planos Regionais de Desenvolvimento (art. 159, inc. I, letra “c”); Plano Plurianual – PPA (art. 165, inc. I); Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais (art. 165, § 4º); Planos de Desenvolvimento previstos na Ordem Econômica: a Constituição Federal no Título que trata da Ordem Econômica prevê expressamente os seguintes Planos: Planos Nacionais e Regionais de Desenvolvimento (art. 174, § 1º); Plano Diretor (art. 182, § 1º); Plano Nacional de Reforma Agrária (art. 188); e Planos de Desenvolvimento previstos na Ordem Social, que envolvem os seguintes Planos: Plano Nacional de Educação (art. 212, § 3º e art. 214); Plano Nacional da Cultura (art. 215, § 3º).

Além dos Planos previstos expressamente na Constituição Federal, existem outros Planos que podem ser elaborados, decorrentes de leis infraconstitucionais e do detalhamento de políticas públicas. Cite-se como exemplo, o Plano Nacional de

Saúde; de Educação em Direitos Humanos; de Assistência Social; de Saneamento Básico; de Habitação; de Assistência Social; de Previdência Social; do Desporto; da Ciência e Tecnologia; da Comunicação Social; do Meio Ambiente; de Proteção à Família, à Criança, ao Adolescente e ao Idoso e Plano de Proteção ao Índio.

A Constituição Federal de 1988 é estruturada em títulos e capítulos e deles é possível se relacionar quais são as políticas públicas por grandes temas, e mostrar em que hipóteses a Constituição Federal se referiu expressamente ao desenvolvimento e a necessidade de Planos. No Quadro 5 (em Apêndice 5), são apresentados os Títulos e Capítulos da Constituição Federal e sua relação com Políticas Públicas, Desenvolvimento e Planos.

A partir do próximo item será analisado como as Políticas Públicas podem ser detalhadas em Planos e como os Planos vão se estruturando para a instituição de Programas

3.2.5 5ª Etapa: Detalhamento da Decisão Política em Planos e Indicação de Programas

Como já mencionado, a implementação ou execução das políticas públicas exige que sejam detalhadas e transformadas em planos de ação. Os planos devem abranger, no mínimo, o diagnóstico, objetivos e metas de curto médio e longo prazo, programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, ações para emergências e contingências, e mecanismos e procedimentos para controle, avaliação e Sistema de Informação.

A elaboração de planos, tão utilizados na esfera privada (para se montar um negócio, por exemplo, é elaborado um plano de negócios), na seara pública ainda é um campo recente e um instrumento que passou a ser gradativamente utilizado com maior ênfase a partir da Constituição Federal de 1988. É um campo de pesquisa pouquíssimo explorado, em que não existe nenhuma sistematização de dados. Para se compreender um pouco mais sobre o tema é necessário se pesquisar em vários sites, de vários Ministérios, para descobrir os passos que estão sendo dados na construção dos planos. Todavia, não restam dúvidas de que se tratam de instrumentos importantíssimos e essenciais para a execução das políticas públicas.

Neste item, foram selecionados Planos instituídos (por lei ou atos

administrativos) e Planejamento de Planos em andamento, dando ênfase àqueles mais diretamente relacionados aos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para conhecê-los, identificar o processo de emergência, o marco normativo, o conteúdo que deve ser observado nos planos, os atores envolvidos, a temática abordada, o papel das Conferências e a densidade de suas conclusões, o poder deliberativo dos Conselhos, o controle social e os Sistemas de Informações, dando-se ênfase ao papel que se espera do Ministério Público na implementação dos planos, em razão do objeto desta tese. Dedicou-se, portanto, maior atenção a alguns Planos de Desenvolvimento da Ordem Social e Econômica, sendo eles o Plano Nacional de Saúde (ODM 4, 5 e 6); Plano Nacional de Educação e o Planejamento do Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação (ODM 2); Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (ODM 3); Plano Nacional da Cultura (ODM 8); Plano de Assistência Social (ODM 1); Plano Diretor (ODM 7 e 8); Plano de Saneamento Básico (ODM 7); Plano Nacional de Habitação (ODM 7).

3.2.5.1 Plano Nacional de Saúde

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III) e, dentre os direitos sociais, incluiu expressamente o direito à saúde (art. 6º). Dispõe o artigo 196 da Constituição Federal que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos e o acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

As ações e serviços de saúde são de relevância pública, integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único (Sistema Único de Saúde) organizado, de acordo com a Constituição Federal, com base nas diretrizes de descentralização, com direção única em cada esfera de governo, atendimento integral, com prioridade para atividades preventivas sem prejuízo dos serviços assistenciais e a participação da comunidade. Todavia, entre os direitos assegurados pela Constituição Federal e as políticas sociais e econômicas efetivamente implementadas que resultem em ações e serviços de saúde para a população há um distanciamento que o tempo e ações concretas deverão se

encarregar de diminuir.

Ao concluir a elaboração do PPA 2004/2007, no âmbito da Saúde, o Ministério da Saúde decidiu, mantendo e ampliando a mobilização alcançada neste processo, iniciar a construção do PNS, uma iniciativa até então inédita no âmbito federal do SUS. O I Plano Nacional de Saúde (PNS) ficou conhecido como “Um Pacto pela Saúde no Brasil”¹⁴¹.

No âmbito da saúde, é necessário se compreender que o processo de Planejamento do Plano de Saúde deve considerar que as decisões sobre quais ações desenvolver devem ser fruto da interação entre a percepção do governo e os interesses da sociedade, da qual resulta a implementação de um plano capaz de modificar o quadro atual, buscando melhor qualidade de vida, maiores níveis de saúde e bem-estar e apoio ao desenvolvimento social da população.

Nesse sentido, o planejamento das ações de saúde necessárias a uma comunidade – por intermédio do plano – concretiza a responsabilização dos gestores pela saúde da população. O Plano de Saúde é operacionalizado mediante programas e/ou projetos, nos quais são definidas as ações e atividades específicas, bem como o cronograma e os recursos necessários. Tais instrumentos expressam a direcionabilidade das políticas de saúde do SUS no âmbito federal, estadual ou municipal. A elaboração, tanto do plano quanto dos documentos que o instrumentalizam, é um processo que permite a revisão periódica de objetivos, prioridades e estratégias, seja em função dos avanços registrados ou em decorrência da mudança de cenários ou de obstáculos que eventualmente venham a ser defrontados. Dessa forma, o plano requer, para sua implementação, a gestão compartilhada entre as três esferas de governo que, aliada ao sistema de monitoramento e avaliação correspondente, possibilita aos quadros técnicos e à sociedade acompanhar a execução das ações, de sua eficácia, efetividade e, assim, indicar rearranjos em torno dos parâmetros iniciais traçados.

O processo de formulação do PNS foi objeto de discussão em diferentes

¹⁴¹ Aprovado pela Portaria nº. 2.607, de 10.12.2004, do Ministro da Saúde Humberto Costa e publicado no Diário Oficial da União da União nº. 238, de 13.12.2004, levou em consideração: a Lei 8.080/90, que estabelece como atribuição da União, dos Estados, do DF e dos Municípios a elaboração e atualização periódica do plano de saúde; a Lei 8.142/90, fixa que os recursos federais destinados à cobertura das ações e serviços de saúde, para serem recebidos pelos municípios, estados e Distrito Federal deverão ter por base o Plano de Saúde; o Decreto 1232/94, que trata das transferências de fundo a fundo, também se refere ao Plano de Saúde ao tratar da distribuição de recursos segundo estimativas populacionais e do acompanhamento da “conformidade da aplicação dos recursos transferidos”. A Portaria nº. 548/2001: quanto à formulação do Plano, aprovou as “Orientações Federais para a Elaboração e Aplicação da Agenda de Saúde, do Plano de Saúde, do Quadro de Metas e do Relatório de Gestão como Instrumentos de Gestão do SUS.

eventos, em colegiados e fóruns internos do Ministério da Saúde, na Comissão Intergestores Tripartite e no Conselho Nacional de Saúde. A pré-proposta do Plano levou em consideração as deliberações da 12ª Conferência Nacional da Saúde, o Projeto Saúde 2004 e o PPA 2004/2007, até ser submetido à apreciação do Conselho Nacional de Saúde e aprovado.

O PNS está estruturado em quatro partes: princípios que orientam o PNS; análise situacional da saúde no Brasil; objetivos e diretrizes, com as respectivas metas para o período 2004-2007; gestão, monitoramento e avaliação do PNS. Apresenta objetivos, diretrizes e metas para cada um dos seguintes recortes: linhas de atenção à saúde; condições de saúde da população; setor Saúde; gestão em saúde; e investimento em saúde. Ao todo, são 22 objetivos, os quais são os mesmos do PPA 2004-2007.

Em relação aos 8 ODMs, é possível selecionarem-se, das linhas de ação à saúde, as metas de reduzir em 15% os índices de mortalidade materna – período 2006; implantar comitês de morte materna em 100% dos municípios com população superior a 50 mil habitantes – 2004-2007; reduzir a mortalidade infantil de 27 para 22 mil nascidos vivos e em 15% a mortalidade neonatal – 2004-2007; reduzir o número de casos de AIDS de 15 para 10/100 mil habitantes/ano e em 30% o índice de mortalidade pela doença.

Os objetivos, as diretrizes e as metas norteiam a definição das ações a serem implementadas, as quais dão consequência prática ao PNS e são detalhadas nos instrumentos operacionais em que se desdobra o PNS, ou seja, em programas e/ou projetos específicos. As diretrizes são expressas em um enunciado-síntese, seguido de uma breve contextualização na qual se busca delimitar a prioridade e/ou estratégia geral a ser adotada. Para cada diretriz é apresentado o rol de metas a serem alcançadas. Na definição e acompanhamento diversas metas estabelecidas no PNS são baseadas nos dados fornecidos pelos Sistemas de Informação de Base Nacional (ex: Sistema de Informações sobre Mortalidade/SIM, Sistema de Informações de Nascidos Vivos/SINASC e o Sistema de Informações de Agravos de Notificação/SINAN, dentre outros).

Na sua operacionalização, o PNS deve estar fortemente articulado com a agenda estratégica para melhoria da saúde no País, que compreende a revisão do modelo atual de financiamento, a política de investimento direcionada para a redução das desigualdades no Brasil e a efetivação de um pacto de gestão junto aos

gestores das três esferas. Nesse sentido, são fundamentais a definição e a explicitação das responsabilidades sanitárias de cada ente governamental, de cada nível do Sistema e de cada serviço de modo a produzirem ações integrais e superarem a fragmentação do processo de planejamento e programação.

No seu âmbito de gestão, o Ministério da Saúde definiu iniciativas prioritárias que, a cada ano, são avaliadas de acordo com as metas alcançadas e o processo de gestão de restrições e revisões das estratégias mais gerais de governo. São, portanto, avaliadas as iniciativas de ampliação do acesso a medicamentos, com ênfase na implantação do projeto de farmácias populares; de qualificação da atenção à saúde (QUALISUS), de saúde bucal, mental, da mulher e indígena; de controle da hanseníase e tuberculose; de incremento do sistema de transplantes de implantação do serviço civil profissional em saúde; de investimentos em saneamento; de garantia de maior suficiência do SUS na produção de hemoderivados, imunobiológicos e fármacos; de monitoramento, avaliação e controle das ações de saúde e dos recursos financeiros transferidos a estados, municípios e instituições no âmbito do SUS; de regulamentação da Emenda Constitucional nº. 29; de aprovação do Plano Nacional de Saúde; de qualificação da gestão e regionalização no SUS; e de aprimoramento da qualidade da assistência prestada pelos planos de saúde privados.

Essas iniciativas, validadas pelo Conselho Nacional de Saúde e pela Comissão Intergestores Tripartite, têm servido como referência para o planejamento do Ministério no desenho das estratégias de ação e na definição da alocação de recursos, instituindo, desse modo, um processo de permanente interlocução com os atores centrais do Sistema, quais sejam, os gestores e conselheiros de saúde.

O processo de gestão, monitoramento e avaliação do PNS¹⁴² deverá considerar a capacidade de alcance da condição explicitada nos objetivos estabelecidos, evidenciando os cenários intermediários e prováveis apontados nas diretrizes políticas do SUS. As metas servirão de parâmetro para a avaliação da distância entre a situação atual e a desejada. Somente o conjunto de objetivos, diretrizes e metas pode trazer o sentido das ações planejadas, servindo como elementos básicos para a elaboração dos programas e a sua revisão permanente.

¹⁴² A Coordenação Executiva do PNS foi atribuída à Secretaria-Executiva, do Ministério da Saúde pela Portaria nº. 2.607, de 10.12.2004, do Ministro da Saúde Humberto Costa e publicado no Diário Oficial da União da União nº. 238, de 13.12.2004.

A partir das diretrizes do Plano Nacional de Saúde e dos Programas e Ações dirigidas ao alcance de suas metas caberá à gestão desse processo assegurar a plena articulação das etapas de implementação com a superação dos desafios levantados, a qual deverá ser realizada com acompanhamento dos indicadores, da criação de espaços de diálogo com a sociedade civil e da combinação destas com as ferramentas de gestão de cada esfera de governo. Como um dos avanços instituídos pela Constituição Federal de 1988 é possível citar, como exemplo, a criação dos Fundos de Saúde, viabilizando o repasse automático dos recursos e a descentralização da gestão.

As Conferências Nacionais de Saúde - segundo informações veiculadas no site do Ministério da Saúde¹⁴³, são espaços destinados a analisar os avanços e retrocessos do SUS e a propor diretrizes para a formulação das políticas de saúde. A última Conferência Nacional (13ª) ocorreu em novembro de 2007 e a próxima está prevista para acontecer em 2011.

As Conferências Estaduais e Municipais antecedem a Conferência Nacional e são realizadas em todo o país. Elas tratam dos mesmos temas já previstos para a etapa nacional e servem para discutir e aprovar propostas prévias que contribuam com as políticas de saúde, e que serão levadas, posteriormente, para discussão mais ampla durante a Conferência Nacional.

Na área de saúde foram realizadas 13 Conferências, respectivamente, nos anos de: 1941, 1950, 1963, 1967, 1975, 1977, 1980, 1986, 1992, 1996, 2000, 2003 e 2007¹⁴⁴.

A 13ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em Brasília, em 2007, com o tema central “Saúde e Qualidade de Vida: Políticas de Estado e Desenvolvimento”, relacionou a questão da saúde e qualidade de vida não como uma Política de Governo que possui um mandato certo e, sim, elevando-a ao patamar de uma Política de Estado, cuja estrutura é permanente, condicionada e condicionante do desenvolvimento humano, econômico e social. Organizada pelo Conselho Nacional de Saúde e pelo Ministério da Saúde, dela participaram 4.700 pessoas entre gestores, trabalhadores, usuários, parlamentares e professores na qualidade de delegados, observadores e convidados. Sua realização foi precedida das etapas de

¹⁴³ Em <<http://www.portal.saude.gov.br>>.

¹⁴⁴ Informações sobre cada uma delas podem ser obtidas, como já mencionado, no site do Ministério da Saúde e constituem-se em um referencial importante de pesquisa diante da sua importância no processo de formulação de políticas e planos nacionais de saúde.

organização e estruturação, que compreenderam a promulgação de Decreto do Presidente da República convocando a 13ª Conferência Nacional¹⁴⁵, atribuindo a coordenação da Conferência ao presidente do Conselho Nacional de Saúde e a presidência ao Ministro de Estado da Saúde. A seguir, o Conselho Nacional de Saúde aprovou o Regimento Interno, editado mediante portaria do Ministro de Estado da Saúde, que tratou dos objetivos, da realização, do tema e dos eixos temáticos, da organização, dos participantes, dos recursos financeiros e das disposições gerais.

De acordo com o Regimento Interno, a 13ª Conferência Nacional de Saúde tinha como objetivos avaliar a situação da saúde, de acordo com os princípios e as diretrizes do SUS previstos na Constituição Federal e na Lei Orgânica da Saúde; definir diretrizes para a plena garantia da saúde como direito fundamental do ser humano e como política de Estado, condicionada e condicionante do desenvolvimento humano, econômico e social; definir diretrizes que possibilitem o fortalecimento da participação social na perspectiva da plena garantia da implementação do SUS.

A Conferência realizou-se em três etapas – Etapa Municipal, Estadual e do Distrito Federal e Etapa Nacional. Das etapas Municipal, Estadual e do Distrito Federal são elaborados Relatórios, encaminhados à Comissão Organizadora da Etapa Nacional. Na Etapa Municipal destacaram-se, dentre as diretrizes aprovadas, as que “subsidiarão a formulação de políticas municipais de saúde, para que o Estado tenha conhecimento dessas diretrizes, bem como as que poderão subsidiar a formulação das políticas estaduais e nacionais de saúde” (art. 2º do Regimento Interno). De igual forma, em relação à etapa Estadual e do Distrito Federal, o consolidado dos Relatórios, apresentou diretrizes aprovadas para a formulação de políticas nacionais e submetidas à aprovação dos delegados da Etapa Nacional.

A 13ª CNS contou com os seguintes eixos temáticos:

- I. Desafios para a efetivação do direito humano à saúde no Século XXI: Estado, Sociedade e Padrões de Desenvolvimento;
- II. Políticas públicas para a saúde e qualidade de vida: o SUS na Seguridade Social e o Pacto pela Saúde;
- III. A participação da sociedade na efetivação do direito humano à saúde.

¹⁴⁵ Com base no art. 84, VI “a” e § 1º do art. 1º da Lei nº 8.142/90.

Os relatórios com as conclusões foram elaborados de acordo com a metodologia prevista no Regimento. A participação foi aberta aos representantes do governo federal, governos estaduais e municipais, representações de trabalhadores de saúde, dos prestadores de serviços e dos usuários do SUS com vistas ao fortalecimento da reforma sanitária e, em particular, da atenção à saúde para a qualidade de vida. O critério de escolha dos participantes foi orientado pelo Regimento Interno e a representação dos usuários deveria ser paritária em relação ao conjunto de representantes do governo, prestadores de serviços e profissionais de saúde¹⁴⁶

As instâncias deliberativas da 13ª CNS foram assim ordenadas: I – Plenária de Abertura: com o objetivo de deliberar sobre o Regulamento da Etapa Nacional da 13ª CNS; II – Plenárias Temáticas: compostas paritariamente, deliberarão sobre os eixos temáticos. O Relatório Consolidado será lido e votado por eixos temáticos; III – Plenária Final: terá como objetivo aprovar um “Relatório Final que expresse o resultado dos debates nas três etapas da Conferência e que contenha diretrizes nacionais para a formulação de políticas para o SUS no século XXI, deliberará sobre o Relatório Consolidado das Plenárias Temáticas”. Compete à Plenária Final a aprovação do Relatório Final da 13ª CNS e das moções de âmbito nacional.

Este detalhamento do processo de uma Conferência Nacional cujo objetivo final é o de deliberar e discutir a formulação de políticas públicas culmina com a elaboração do documento intitulado “Relatório Final”, aprovado na Plenária Final e encaminhado ao Conselho Nacional de Saúde e ao Ministério da Saúde.

O Relatório expressa o resultado dos debates com a participação da sociedade nas três etapas da Conferência (Municipal, Estadual e Nacional) e contém diretrizes nacionais para a formulação de políticas para o Sistema Único de Saúde. A Conferência Nacional foi convocada oficialmente por Decreto do Presidente da República, coordenada pelo Presidente do Conselho Nacional de Saúde, presidida pelo Ministro de Estado da Saúde e disciplinada por Regimento Interno, sendo aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde e editada mediante portaria do Ministro de Estado da Saúde. O “relatório final” aprovado pela Plenária é documento de mais alta relevância, pois documenta a “formulação da política nacional da saúde” que deverá ser objeto de “deliberação pelo Conselho Nacional de Saúde”.

¹⁴⁶ Conforme § 4º do artigo 1º, da Lei nº. 8.142/90.

Com base nas deliberações do Conselho Nacional de Saúde é que o Poder Executivo via Ministério da Saúde se encarregará dos atos necessários para detalhar as políticas públicas através do Plano Nacional de Saúde e neste Plano criar PROGRAMAS e AÇÕES para colocar em prática o que foi deliberado pelo Conselho com base nos Relatórios Finais das Conferências.

Desta forma os Programas previstos no Plano Nacional de Saúde serão inseridos no Plano Plurianual e nas leis orçamentárias, sem o que é vedado o início de programas não previstos na lei orçamentária. Resta, portanto, inegável a importância do relatório final aprovado pela Plenária das Conferências Nacionais na formulação e deliberação das políticas públicas por parte do Conselho Nacional de Saúde e a vinculação do Poder Executivo ao seu cumprimento. Não se trata de ato discricionário do Poder Executivo (cumpre se quiser) e sim de ato vinculado, pois, está obrigatoriamente sujeito a cumprir aquilo democraticamente discutido e decidido com a participação da sociedade.

A política de saúde deliberada pelo Conselho Nacional com base no Relatório Final das Conferências vincula politicamente a ação social do Estado através da Administração Pública de forma a instituir (onde não houver) ou revisar o Plano Nacional de Saúde - PNS e neste plano instituir programas e ações governamentais no PNS. Estes programas, na forma da lei, deverão ser inseridos no Plano Plurianual (PPA) a fim de que sejam planejados os recursos necessários para executar as ações na área de saúde. É assim que se dá o processo de planificação democrática das políticas públicas na área de saúde.

As Conferências constituem-se no ápice da construção democrática das políticas públicas, pois suas decisões acabarão por limitar o poder discricionário dos Administradores Públicos, que não poderão mais governar livremente, e, sim, vinculados a atender a vontade majoritária do povo que deverá ser objeto de atos de deliberação pelo Conselho Nacional de Saúde.

O Conselho Nacional de Saúde, portanto, converteu-se em aparato ressoante dos anseios populares no que diz respeito à saúde e seus determinantes sociais, junto aos executores das Políticas Públicas de Saúde. O processo não finda na Conferência; é necessário, ainda, fazer valer o que foi decidido e acordado para garantir que o que foi proposto não se perpetue na burocracia, e sim que se cumpra o princípio constitucional da eficiência na Administração Pública.

Do Relatório Final¹⁴⁷ da 13ª Conferência Nacional de Saúde¹⁴⁸ se extrai que dos 5.564 municípios brasileiros, 77% (4.430) realizaram suas Conferências Municipais. Pela primeira vez uma Conferência é coordenada pelo presidente eleito do Conselho Nacional de Saúde. As deliberações desta Conferência resultaram de um processo aprofundado e analítico de propostas consolidadas dos 26 conselhos estaduais e do Conselho Distrital de Saúde, representativas de múltiplas entidades intersetoriais e heterogêneos grupos sociais do Brasil inteiro.

Nas Conferências é possível identificar o papel que se espera do Ministério Público, que é o de exercer o controle externo no campo das políticas públicas, fiscalizando para que as Conferências sejam, de fato, realizadas de forma organizada em todos os Estados e Municípios; que as deliberações tomadas em Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais sejam transformadas em atos administrativos deliberativos pelos Conselhos de Saúde e que se desenvolva um trabalho integrado com outros órgãos visando garantir o asseguramento do direito à saúde. E, também, que contribua para que as metas dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio referentes à área de saúde sejam atingidas.

Do Relatório Final constam as conclusões em relação aos três eixos temáticos, dentre os quais destacam-se alguns itens, os quais servem para mostrar a percepção externa do papel que se espera do Ministério Público na ótica dos participantes das Conferências; a relação das deliberações contidas no Relatório Final da Conferência com os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; a ênfase dada à questão do saneamento básico, que é uma das metas dos 8 ODMs, a qual, segundo dados do PNUD e do IPEA o Brasil não conseguirá atingir até 2.015 e que afeta diretamente o direito à vida e à qualidade de vida das pessoas; o destaque que se dá à necessidade de aperfeiçoamento dos Sistemas de Informação, tidos como imprescindíveis para o conhecimento da realidade e para ampliar o controle social; o papel dos Conselhos e a força das deliberações decorrentes das Conferências; a ênfase no controle social; e a inclusão dos programas nos planos plurianuais, dentre outros (em Apêndice 6).

¹⁴⁷ Consta do site <http://www.conselho.saude.gov.br/biblioteca/RelatÓrios/13cns_M.pdf>.

¹⁴⁸ Ver mais em Apêndice 6.

3.2.5.2 Plano Nacional de Educação e o Planejamento do Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação

O Plano Nacional de Educação¹⁴⁹, regulamentado pela Lei nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001 e sancionado pelo ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi aprovado com duração de dez anos. A partir de sua publicação, Estados, Distrito Federal e Municípios também deveriam, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes. Os planos plurianuais (PPA) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem ser elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do PNE e dos respectivos Planos Decenais.

Em 1932, um grupo de educadores lançou o “Manifesto dos Pioneiros da Educação”, propondo a reconstrução educacional, a elaboração de um plano com sentido unitário e de bases científicas. O documento motivou a inclusão do artigo 150, na Constituição Brasileira de 16.07.1934, atribuindo a competência da União para “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território do País”.

Todas as Constituições posteriores (exceto a Carta de 1937) incorporaram a idéia de um Plano Nacional de Educação. O primeiro Plano Nacional de Educação surgiu em 1962 (como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura aprovada pelo Conselho Federal de Educação), elaborado na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases - LDB (Lei nº. 4.024 de 1961). Com a Constituição Federal de 1988 ressurgiu a idéia de um plano nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área da educação (art.214), seguido da Lei nº. 9.394/96 (arts. 9º e 87). A construção do plano atendeu aos compromissos assumidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

Em síntese, o Plano Nacional de Educação tem como objetivos a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais quanto ao acesso e à permanência com sucesso na educação pública; e a democratização da gestão de ensino público nos estabelecimentos oficiais, com a participação dos profissionais

¹⁴⁹ O PNE é anterior ao I Plano Nacional de Saúde e decorre da determinação contida no artigo 214 da Constituição Federal de 1988 que dispõe: “A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis (...)”.

da educação na elaboração do projeto pedagógico das escolas e participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes. As prioridades do Plano são a de garantir o ensino fundamental obrigatório de 8 anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino, garantir o ensino fundamental a todos que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram; ampliar o atendimento nos demais níveis de ensino; valorizar os profissionais da educação e desenvolver Sistemas de Informação e Avaliação em todos os níveis de ensino.

A Lei determina que a União, em articulação com os Estados, Distrito Federal, Municípios e sociedade civil procederá a avaliações periódicas da implementação do PNE. O Plano prevê mecanismos de acompanhamento e avaliação, visando dar segurança no prosseguimento das ações ao longo do tempo. A Lei nº. 10.172/2001 determina, também, que a União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do PNE. Em 2004, a Lei nº. 10.861 instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES¹⁵⁰. Em 2005, a Portaria nº. 931, de 21.03.2005, estabeleceu normas para o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB.

O Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação (PDE) 2008¹⁵¹ trata das razões e princípios do plano de desenvolvimento da educação; do PDE como Programa de Ação e como horizonte do debate sobre o Sistema Nacional de Educação. Traz, em seu título, a palavra “desenvolvimento” e não é por acaso, pois consta dos princípios que instituíram o Plano que a política nacional de educação deve se harmonizar com os objetivos fundamentais da república (art. 3º C.F.), dentre os quais está o de “garantir o desenvolvimento nacional” e o PDE justifica que “só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo-estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos” (...). “E que o enlace entre educação e desenvolvimento é essencial na medida em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado”.

O PDE se diferencia da visão fragmentada da educação em níveis, etapas e

¹⁵⁰ O SINAES foi objeto de nossa pesquisa na Dissertação de Mestrado em Educação intitulado “Direito Humano à Educação e Políticas Públicas” (UILLE GOMES, Maria Tereza, 2009).

¹⁵¹ Trata-se de um documento apresentado pelo Ministério da Educação em 2008, disponível no site do Ministério da Educação e que contempla a estrutura do Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação (PDE).

modalidades, pois a concebe dentro de uma visão sistêmica em que os níveis, etapas e modalidades são momentos de um mesmo processo, cada qual com objetivo particular, integrados em uma unidade geral. O PDE pretende ser mais do que a tradução instrumental do PNE, pois enquanto o PNE deixa em aberto “a questão das ações a serem tomadas”, o PDE é um Plano Executivo, que contempla um conjunto de mais de 40 programas que visam dar conseqüências às metas quantitativas estabelecidas no PNE. O PNE passa do conceito à ação.

É um instrumento de planejamento e gestão que contempla um Plano de Metas concretas, voltadas à melhoria da qualidade da educação. São 28 diretrizes que orientam as ações do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, programa estratégico do PDE.

3.2.5.3 Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH)¹⁵²

O 1º PNEDH é resultado do trabalho do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos apoiado em documentos nacionais e internacionais, demarcando a inserção do Brasil na história da afirmação dos direitos humanos e na Década da Educação em Direitos Humanos prevista no Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos e seu Plano de Ação.

Um dos objetivos é o de visualizar com maior facilidade como a sociedade civil, organizações governamentais e não governamentais, organismos internacionais, Universidades, instituições educacionais de todos os níveis de ensino, mídia e instituições do sistema de Segurança e Justiça podem contribuir na construção de uma cultura voltada para o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana. Trata-se de um documento, em sua primeira versão, que contempla as políticas e ações a serem desenvolvidas pelos diversos órgãos públicos e entidades da sociedade civil no que se refere à educação em direitos humanos. Nessa perspectiva, a Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Ministério da Educação, com apoio de outros órgãos do Governo, passam a formular

¹⁵² A 1ª versão do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) é fruto da Portaria nº. 66, de 12 de maio de 2003, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, e Portaria nº. 98/2003, do Governo Federal FHC, que contava como Secretário Especial dos Direitos Humanos Nilmário Miranda e Ministro da Educação Cristovam Buarque. A 2ª versão, conforme consta do site do Ministério da Justiça, foi apresentada pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos, Paulo Vannuchi, pelo Ministro da Educação, Fernando Haddad, e pelo Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos. A 3ª versão está atualmente em fase de construção.

e implementar Planos e Programas Integrados, garantidas as suas especificidades de atuação. A atuação do MEC é focada para os ideais democráticos e republicanos, promoção da igualdade de oportunidades e usufruto dos bens sociais por todos. A atuação da SEDH tem como princípios o combate à discriminação e a promoção da igualdade entre as pessoas e a afirmação de que os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes. Os principais eixos de atuação da SEDH consistem no fortalecimento dos canais de participação popular, combate ao trabalho escravo, proteção dos direitos das crianças, adolescentes, homossexuais, afro descendentes, mulheres, idosos e pessoas com deficiência, bem como os aperfeiçoamentos dos meios para apresentação das denúncias de violação aos direitos humanos.

Dentre os objetivos do 1º PNEDH, estão o de fortalecer o Estado Democrático de Direito, enfatizar o papel dos Direitos Humanos no Desenvolvimento Nacional, contribuir para a efetivação dos compromissos assumidos em relação à Educação em Direitos Humanos no âmbito dos instrumentos e programas internacionais e nacionais, avançar nas ações e propostas do Programa Nacional de Direitos Humanos, orientar políticas educacionais direcionadas para o respeito aos direitos humanos, estabelecer concepções, objetivos, princípios e ações para a elaboração de programas e projetos na área de educação em direitos humanos e incentivar a criação e o fortalecimento de instituições e organizações nacionais, estaduais e municipais de direitos humanos.

O 1º PNEDH é objetivo ao indicar quais são as linhas gerais de ações, o público a que se destina e quais são os órgãos responsáveis. Exemplo: “Criar um observatório da educação em direitos humanos com vistas a efetivar o monitoramento das ações deste Plano e quaisquer outras na área de educação em direitos humanos”.

A 2ª versão do PNEDH, apresentada em 10 de dezembro de 2006, foi precedida de debates, encontros, fóruns e seminários de âmbito internacional, nacional, regional e estadual ainda em 2004. No ano seguinte, foram realizados encontros estaduais que resultaram em contribuições de representantes da sociedade civil e do governo para aperfeiçoar o documento. Em 2006, por fim, foi concluído o trabalho que antecedeu o PNEDH. Em função desse processo participativo, a 2ª versão do PNEDH se destaca como política pública em dois sentidos principais: primeiro, consolidando uma proposta de um projeto de

sociedade baseada nos princípios da democracia, cidadania e justiça social; segundo, reforçando um instrumento de construção de uma cultura de direitos humanos, entendida como um processo a ser aprendido e vivenciado na perspectiva da cidadania ativa.

O 2º PNEDH prevê a definição de estratégias e mecanismos de avaliação e monitoramento da execução física dos programas, projetos e ações do PNEDH; acompanhamento, monitoramento e avaliação dos programas, projetos e ações de educação em direitos humanos, incluindo a execução orçamentária dos mesmos; elaboração anual do relatório de implementação do PNEDH. Os Planos Nacionais de Educação em Direitos Humanos prevêem, ainda, a construção do Sistema Nacional de Proteção dos Direitos Humanos.

3.2.5.4 Plano Nacional de Cultura¹⁵³

Desde 2003 são realizados debates para a elaboração do P.N.C. e um dos frutos destes debates e, em especial, das conclusões advindas da I Conferência Nacional da Cultura, realizada em Brasília, em 2005, é que o Deputado Gilmar Machado e outros encaminharam ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 6.835 de 2006, visando a instituição do PNC.

A I Conferência Nacional da Cultura (I CNC), realizada entre os meses de setembro e dezembro de 2005 - período em que ocorreram mais de 400 encontros municipais, intermunicipais, estaduais e setoriais, além de uma plenária nacional em Brasília - representou um processo democrático importante, que mobilizou mais de 60 mil pessoas, incluindo gestores de 1.200 municípios, de 19 estados e do Distrito Federal. As conclusões da I Conferência Nacional da Cultura (que representou um marco na história das políticas públicas do país, representando o Estado e a sociedade construindo políticas públicas de cultura) é que respaldaram a iniciativa de Deputados que levaram ao Congresso Nacional o projeto de lei em 2006 sobre o Plano Nacional da Cultura. Durante o ano de 2007, o Ministério da Cultura e a

¹⁵³ A Constituição Federal de 1988, por força da Emenda Constitucional nº. 48, de 10 de agosto de 2005 (artigo 215, parágrafo 3º), tornou obrigatório que a lei estabeleça o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I. defesa e valorização do patrimônio cultural; II. produção, promoção e difusão de bens culturais; III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV democratização do acesso aos bens de cultura; V. valorização da diversidade étnica e regional.

Câmara estabeleceram um calendário de audiências públicas para o debate do documento PNC, visando aprimorar as políticas em desenvolvimento desde a I Conferência. Para 2008, foi programada uma série de seminários pelo País e debates pela internet. Essas atividades permitem que o Legislativo e o Executivo agreguem à formulação do PNC o conhecimento e a experiência de redes sociais que vivem a cultura brasileira, qualificando o debate público e as políticas culturais. O projeto de lei tramita, ainda, na Câmara dos Deputados.

As diretrizes gerais constantes do projeto de lei que institui o PNC são: a) fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas culturais, intensificar o planejamento de programas e ações voltadas ao campo cultural e consolidar a execução de políticas públicas para a cultura; b) reconhecer e valorizar a diversidade e proteger e promover as artes e expressões culturais; c) universalizar o acesso dos brasileiros à arte e a cultura, qualificar ambientes e equipamentos culturais e permitir aos criadores o acesso às condições e meios de produção cultural; d) ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável, promover as condições necessárias para a consolidação da economia da cultura e induzir estratégias de sustentabilidade nos processos culturais; e) estimular a organização de instâncias consultivas, construir mecanismos de participação da sociedade civil e ampliar o diálogo com os agentes culturais e criadores.

Após a entrada em vigor da lei, haverá a instituição de Programas e Planos¹⁵⁴ regionais pelos órgãos de gestão das políticas de cultura no País. Os entes federativos que quiserem aderir ao PNC assinarão um termo de adesão e se comprometerão com os objetivos e metas do Plano. Essa etapa de planejamento terá como objetivo a tradução das diretrizes gerais do PNC em Ação e Metas adequadas às especificidades das linguagens artísticas, práticas culturais, demandas de grupos populacionais e identitários e situações municipais, estaduais e regionais. A efetiva implementação do PNC tem início com a definição de responsabilidades das organizações públicas, privadas e civis e subsequente execução compartilhada das iniciativas planejadas.

O Fundo Nacional de Cultura será o principal mecanismo de fomento às

¹⁵⁴ Prevê o projeto de lei (art. 4º) que “os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias da União e dos entes da federação que aderirem às diretrizes e metas do Plano Nacional da Cultura serão elaborados de modo a dar cumprimento ao disposto” na lei do PNC.

políticas culturais do Plano. A alocação de recursos públicos federais nos estados, Distrito Federal e municípios deverá observar as diretrizes e metas estabelecidas na lei que instituirá o PNC. Apesar do papel vital do Estado na implementação de políticas culturais, também se abre a possibilidade de cooperação de organizações e instituições do setor privado com o setor público. A participação social e institucional se dará através das Conferências Nacionais, as Câmaras Setoriais, as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e no Senado, os Fóruns, as Audiências Públicas, os Conselhos, e o Ministério Público dentre outros, os atores ou ambientes que geram a formulação de políticas públicas e facilitam uma nova relação entre Estado e Sociedade

Compete ao Ministério da Cultura monitorar e avaliar periodicamente o alcance das diretrizes e eficácia das metas do Plano Nacional de Cultura com base em indicadores nacionais, regionais e locais que quantifiquem a oferta e a demanda por bens, serviços e conteúdos, os níveis de trabalho, renda e acesso da cultura, de institucionalização e gestão cultural, de desenvolvimento econômico-cultural e de implantação sustentável de equipamentos culturais. O processo de monitoramento e avaliação contará com a participação do Conselho Nacional de Política Cultural, tendo o apoio de especialistas, técnicos e agentes culturais, de institutos de pesquisa, universidades, instituições culturais, organizações e redes socioculturais, tendo o apoio, além de outros órgãos colegiados de caráter consultivo, na forma do regulamento. O projeto de lei do PNC prevê a criação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). Com o início da execução do plano, deve entrar em funcionamento o SNIIC. O SNIIC será um instrumento de referência para que a projeção de diretrizes e metas do PNC, nos próximos dez anos, possa ser acompanhada de forma mais precisa.

O PNC abrirá caminhos para a futura criação, por lei específica, do Sistema Nacional de Cultura, que será o principal articulador federativo do PNC, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil (art. 3º, § 1º do projeto de lei). Busca-se a concretização de um Sistema Nacional de Cultura com a efetiva integração de fóruns, conselhos e outras instâncias de participação federais, estaduais e municipais.

O Plano orientará as políticas culturais em um horizonte de dez anos e sua implementação e monitoramento será feito pelo Ministério da Cultura. Serão realizadas revisões periódicas com vistas à atualização e ao aperfeiçoamento de

suas diretrizes e metas, sendo que a primeira será realizada após quatro anos da promulgação da Lei, com a participação do Conselho Nacional de Política Cultural, de colegiados de caráter consultivo, de especialistas, instituições culturais e órgãos do poder público, com o apoio da sociedade civil, na forma do regulamento.

O Ministério da Cultura exercerá a função de coordenação executiva do PNC, conforme previsto na lei, estabelecendo regimentos e demais instrumentos para lhe conferir efetividade. Ficará sob responsabilidade do Ministério da Cultura a realização da Conferência Nacional da Cultura e das Conferências Setoriais, cabendo aos demais entes federados a realização de Conferências Estaduais e Municipais para debater estratégias e estabelecer a cooperação entre os agentes públicos e da sociedade civil para a implantação do PNC e dos demais planos.

3.2.5.5 Plano Nacional de Assistência Social: Plano Decenal

O histórico do serviço social, no Brasil, é antigo e sua origem remete ao Conselho Nacional de Serviço Social e a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Contudo, com o advento da Constituição Federal de 1988, a assistência social, que é um direito social previsto no artigo 6º da Constituição Federal, alcançou o *status* de política pública ao ser incluída na seguridade social (art.194, art. 203 e segs. da Constituição Federal), sendo que, no ano de 1993, com o advento da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS - Lei nº. 8.742/93, passou a ter legislação específica.

A LOAS define a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. É Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas. Estabelece os objetivos da assistência social (art. 2º), dentre os quais a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à Pessoa Portadora de Deficiência e ao Idoso que comprovem não possuir meios de prover sua própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Trata, também, dos princípios, das diretrizes, da organização e da gestão, da competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Quanto às diretrizes (art. 5º LOAS), a organização da assistência social tem como base a descentralização político administrativa para os Estados, o Distrito

Federal e os Municípios e o comando único das ações em cada esfera de governo; a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis¹⁵⁵ e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

As ações são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas pela LOAS, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social. A União, os Estados, os Municípios e o DF podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos. Saliente-se que ao longo dos anos a Assistência Social vem se consolidando e merece destaque o papel dos Conselhos e das Conferências Nacionais.

As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são o Conselho Nacional de Assistência Social; os Conselhos Estaduais de Assistência Social; o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; e os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social, dentre outras atribuições, aprovar a Política Nacional de Assistência Social. A partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social, em 1997, “convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema (art.18, inciso VI da LOAS); apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social. Percebe-se, aqui, que as Conferências tem um papel definido por lei.

¹⁵⁵ Este dispositivo legal decorre da norma constitucional que prevê a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (C.F. art. 204, inciso II);

Compete ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência, dentre outras atribuições: propor ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Política Nacional de Assistência Social, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridade e de elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos; prover recursos para o pagamento dos benefícios, elaborar e encaminhar a proposta orçamentária; proceder à transferência dos recursos destinados à assistência social, na forma prevista nesta lei; elaborar e submeter ao Conselho Nacional de Assistência Social os programas anuais e plurianuais de aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Cabe, portanto, ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social gerir o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) sob a orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (art. 28, § 2º da LOAS).

Para o repasse de recursos previstos na LOAS para Municípios, Estados e Distrito Federal, é imposto como condição a efetiva instituição e repasse ao Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; ao Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; e ao Plano de Assistência Social.

A gestão proposta pela Política Nacional de Assistência Social pauta-se no pacto federativo, devendo ser detalhadas as atribuições e competências de cada nível de governo na provisão das ações socioassistenciais em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e da Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartites e Bipartites), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação de instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social.

A LOAS¹⁵⁶ trata do benefício de prestação continuada (art. 20) e dos benefícios eventuais (art.22), sendo que através de Portaria Normativa Interministerial nº. 18 também foi inserido o benefício de BPC Escola. Trata, ainda, de serviços, programas, projetos e financiamento. No que tange aos serviços define que: “entende-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à

¹⁵⁶ A LOAS destina os artigos 25 e 26 para tratar dos projetos de enfrentamento da pobreza e a partir do artigo 27 trata do Financiamento da Assistência Social.

melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas” na LOAS. Na organização dos serviços da Assistência Social, determina a criação de Programas de amparo: I. às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social; II. às pessoas que vivem em situação de rua.

Quanto aos programas, a LOAS (art. 24) define que os “programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais” e que os programas serão definidos pelos respectivos Conselhos. As ações e serviços de Assistência Social são divididos em duas categorias de atenção ao cidadão¹⁵⁷, a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade, divisão definida em 2004, na Política Nacional de Assistência Social, que organiza programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais de acordo com a complexidade do atendimento.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) passa, assim, a adotar estas categorias, cujas ações visam, respectivamente: a Proteção Social Básica constitui-se de ações de caráter preventivo cujo objetivo é fortalecer os laços familiares e comunitários. Exemplos: Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), ações voltadas para crianças de zero a seis anos de idade; a Proteção Social Especial de Média Complexidade envolve ações destinadas a situações onde os direitos do indivíduo e da família já foram violados, mas ainda há vínculo familiar e comunitário¹⁵⁸; e a Proteção Social Especial de Alta Complexidade, que visa atender a casos nos quais os direitos do indivíduo ou da família já foram violados e o vínculo familiar é rompido, situação que as ações garantem proteção integral - moradia, alimentação, trabalho - para quem está em situação de ameaça, necessitando deixar o núcleo familiar ou comunitário. Abrigos e albergues são alguns exemplos de serviços de proteção social de alta complexidade.

O Plano Decenal – “SUAS 10 anos” (2005/2015) constitui-se em um conjunto de metas a serem atingidas na área de Assistência Social, e é resultante das Conferências Nacionais, como instâncias máximas de deliberação de políticas

¹⁵⁷ De acordo com as informações contidas no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

¹⁵⁸ Um exemplo é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que retira do trabalho crianças com idades entre 0 e 16 anos. O programa exige uma estrutura técnica e operacional maior do que os classificados como proteção básica, com atendimento individualizado e monitoramento sistemático. O “Sentinela”, programa que combate a exploração e o abuso sexual de crianças e adolescentes, é um outro exemplo de serviço de alta complexidade.

públicas. A seguir apresenta-se um breve histórico acerca de alguns aspectos de diversas Conferências, relacionados ao controle social e ao papel que se espera do Ministério Público.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública. A Política Nacional de Assistência Social foi aprovada – PNAS/2004, instituindo o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e a edição da NOB¹⁵⁹/SUAS.

A V Conferência Nacional de Assistência Social¹⁶⁰ foi realizada no período de 5 a 8 de dezembro de 2005 e teve como tema “SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”¹⁶¹. O evento reuniu 1.144 Delegados da sociedade civil e governo, paritariamente constituídos, representando os 5.562 Municípios e o Distrito Federal, bem como metrópoles, população urbana e rural, que realizaram Conferências Municipais em 4.682 Municípios e em todos os Estados. A Conferência culminou um processo de costura democrática que mobilizou cerca de 400.000 pessoas em todo o Brasil em uma rede articulada. Todas as instâncias federativas discutiram estratégias e metas para a implementação da Política de Assistência Social no Brasil para os próximos 10 anos, transformando a Assistência Social em Política de Estado. Esse Plano representou a expressão coletiva de diferentes sujeitos como conselheiros, usuários, gestores, trabalhadores do setor e pesquisadores. Especificamente no que tange ao Controle Social foram estabelecidas dez metas, dentre as quais, algumas se relacionam com o Ministério Público e que passa-se, agora, a sintetizar:

Meta 1: Fortalecer a atuação dos Conselhos de Assistência Social para o desenvolvimento de suas funções com responsabilidade e organização, estimulando a participação da sociedade civil no controle social das políticas públicas e, em específico, da política de assistência social, garantindo o custeio pelo órgão gestor para todas as ações dos conselhos, visando a participação de seus representantes.

¹⁵⁹ Norma Operacional Básica

¹⁶⁰ O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio da Resolução CNAS nº. 111, de 14 de junho de 2005, publicada no Diário Oficial da União em 15/06/2005, convocou a V Conferência Nacional de Assistência Social com o objetivo de consolidar um Plano de Metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social para os próximos dez anos.

¹⁶¹ Através do site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, é possível ter acesso ao Plano Decenal “SUAS Plano 10” – contendo as metas e estratégias deliberadas nas Conferências Nacionais e as Metas do Governo Federal para o período de 2005 até 2.015.

Meta 2: Adotar ações que tornem de domínio público a política de assistência social, disponibilizando sistemas de informação *on line* e outros meios sobre as ações da rede sócio-assistencial e dados sobre a gestão do SUAS possibilitando o controle social, avaliação e efetivação das ações.

Meta 3: Criar e implantar mecanismos de informação, integração e articulação entre os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais.

Meta 4: Criar e reestruturar com instalações físicas adequadas e suprimentos de informática os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Meta 5: Criar, apoiar e fortalecer a organização de fóruns de assistência social para mobilizar a sociedade civil a debater e encaminhar propostas para a garantia de direitos sociais, do controle social e de políticas sociais.

Meta 6: Implantar e implementar política de formação continuada dos conselheiros, gestores e membros dos fóruns permanentes de controle da assistência social.

Meta 7: Implantar e ampliar espaços de defesa social, como Ouvidorias de Assistência Social Municipais, Estaduais, do Distrito Federal e Nacional e articular a implantação de Defensorias Públicas, Delegacias Especializadas, bem como exigir agilidade no MINISTERIO PUBLICO, inclusive na zona rural.

Meta 8: Efetivar a fiscalização do funcionamento dos Fundos de Assistência Social e a alocação de recursos de cada esfera de governo com publicização e demonstração da sua execução.

Meta 9: Criar, estimular e fortalecer outras formas de participação da sociedade civil com a instalação de conselhos locais para acompanhamento e controle social da política de assistência social, considerando o porte do Município; encaminhar às esferas legislativas anteprojeto de lei de Responsabilidade Social que possibilite a punição de gestores públicos e privados no descumprimento da PNAS à luz da LOAS nos três níveis de governo; incentivar e assessorar grupos comunitários e movimentos sociais na perspectiva do fortalecimento de sua organização e participação nos conselhos; articular conselhos e organizações não governamentais para participar da formulação de diagnósticos sociais; assegurar orçamento participativo da assistência social; realizar processos anuais de avaliação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, por meio de organizações de usuários, operadores da rede e cadastrados no SUAS; fortalecer mecanismos de controle social externo com o uso de legislações pertinentes, Poder Judiciário,

MINISTERIO PUBLICO e dos Conselhos de direitos e de políticas públicas; implantar e implementar uma estratégia nacional para fortalecer o protagonismo da sociedade civil, sobretudo do segmento dos usuários, por meio de capacitação e formação em políticas públicas e orçamentárias; que as deliberações das Conferências Nacionais sejam totalmente efetivadas e cumpridas à luz da legislação vigente; criar auditoria cidadã, plebiscitos e projetos de lei de iniciativa popular.

Meta 10: Democratizar o processo de discussão das emendas parlamentares submetendo-as ao debate e deliberações dos Conselhos de Assistência Social e aos planos de assistência social garantindo, através de legislação específica, direcionamento obrigatório dos recursos para os respectivos Fundos de Assistência Social, visando a garantir o comando único estabelecido na PNAS.

O Plano Decenal de Assistência Social reflete os compromissos assumidos por todos os envolvidos na implantação do SUAS. O documento continha objetivos a serem alcançados até 2015, e ações, dentre elas, o co-financiamento para 7.690 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e a expansão do Projeto “Agente Jovem” dos atuais 112 mil beneficiados para 1,6 milhão, entre outras. As iniciativas contidas no Plano tinham como objetivo aumentar, até 2015, em 2,5 vezes o número atual de famílias com cobertura de serviços socioassistenciais.

O Plano Decenal “SUAS PLANO 10”, dividido em 5 partes, visa, em relação ao modelo socioassistencial, a) garantia de proteção social não contributiva; b) vigilância social e defesa social e institucional; c) níveis de proteção social e integração de serviços e benefícios; d) regulação; e) informação, monitoramento e avaliação; em relação à rede assistencial e intersetorialidade fixa metas nacionais de proteção social básica e de proteção social especial¹⁶² e metas de aprimoramento da gestão/estruturação da rede¹⁶³; em relação ao investimento em assistência social; em relação à gestão do trabalho; em relação à democratização do controle social.

¹⁶² Exemplos: trata das metas para serviços de abrigamento; serviços de alta complexidade; cobertura dos serviços de execução das medidas sócio-educativas; inserção na rede de ensino das crianças retirando-as da situação do trabalho infantil; investir em projetos de inclusão produtiva para os catadores de materiais recicláveis e pessoas em situação de rua; “ampliar e garantir serviços e programas de atendimento à criança e adolescente em situação de risco por meio de contraturnos intersetoriais com atividades na área do esporte, lazer, teatro, música, programas de profissionalização, visando atender, inclusive, adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas”.

¹⁶³ O documento prevê no item 1. “instituir nas 26 secretarias estaduais e do Distrito Federal estruturas de planejamento do SUAS”), o que evidencia expressamente a preocupação com a questão da planificação ou do planejamento das ações. No item 30. “Implementar os planos decenais das 3 esferas de governo, de acordo com as deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social e as Conferências Municipais, Estaduais e do Distrito Federal.

No tópico destinado à democratização do controle social, o Plano Decenal chamou a atenção para a previsão expressa de parcerias com o Ministério Público e outras Instituições, através do incremento do Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social disseminando os dados produzidos visando transparência e articulação sistêmica com órgãos de controle social e público; da mobilização do Ministério Público e as Câmaras Municipais para acompanhar a destinação e aplicação dos recursos financeiros; da realização de fóruns e audiências públicas com a parceria do Ministério Público e Poder Judiciário, buscando a intersetorialidade.

A VI Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada em Brasília, Distrito Federal, no período de 14 a 17 de dezembro de 2007, tendo como tema geral: “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)”.

Do seu Relatório Final¹⁶⁴ é possível extrair as principais informações sobre o processo da Conferência (4.693 Conferências Municipais a atenderam, com a participação de aproximadamente 500 mil pessoas) como exercício da democracia e do controle social com a participação de gestores, trabalhadores, usuários e prestadores de serviços, conselheiros, pesquisadores e movimentos sociais. Consta, também, do Relatório, as Deliberações tomadas pela Conferência, as Estratégias para o Plano Decenal, a Carta Nacional dos Direitos Socioassistenciais e as Moções aprovadas. Os subtemas para discussão e deliberação na VI Conferência Nacional foram o Plano Decenal; Direitos socioassistenciais; Controle social e protagonismo dos usuários e das usuárias; Financiamento; Gestão do trabalho; Intersetorialidade entre as políticas sociais e estas com o desenvolvimento econômico.

Como primeiro objetivo, as conferências enfatizaram a análise sobre a implementação da Política Nacional de Assistência Social a partir das metas deliberadas, em 2005, para o Plano Decenal, que corresponde aos anos de 2006 a 2015, que apontou como as ações estão sendo implementadas nos territórios, destacando avanços, reconhecendo as dificuldades e estimando os desafios para a garantia da proteção social da assistência social no âmbito do SUAS.

Dentre as deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência Social - Metas nacionais aprovadas para serem incorporadas ao Plano Decenal de

¹⁶⁴ O Relatório Final da VI Conferência Nacional de Assistência Social está disponível no site do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Assistência Social, destacam-se: a) Inserir as deliberações de conferências nos planos anuais e plurianuais nas três esferas de governo; Consolidar parceria com o Ministério Público e Juizados; b) Assegurar que, na elaboração e aprovação do PPA, LDO e LOA, a assistência social seja reconhecida como política pública; c) Implantar plano de inserção e acompanhamento dos beneficiários do BPC; Articular com o Sistema de Garantia de Direitos a implantação de espaços de defesa social, defensoria pública, delegacias especializadas, fóruns de caráter regional ou municipal e ouvidorias; d) Estabelecer mecanismos de cobrança das obrigações do Estado, no que tange à política, por meio de articulação com os COEGEMAS, CIBs, fiscalização do TCE, Poder Judiciário, Ministério Público e dos Conselhos de Assistência Social.

A VII Conferência Nacional de Assistência Social¹⁶⁵ realizou-se em Brasília, Distrito Federal, em dezembro de 2009, e teve como tema geral: "Participação e Controle Social no SUAS". As deliberações da Conferência resultaram na Resolução nº. 105, de 03 dezembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social que, no uso de suas atribuições legais¹⁶⁶, publicou as deliberações da referida Conferência em forma de anexo com 4 eixos temáticos¹⁶⁷. Destacam-se algumas destas deliberações, especialmente aquelas que se referem à participação popular e controle social, e as que mostram a necessidade de aproximação dos Conselhos de Assistência Social com o Ministério Público para a efetivação do controle social e a necessidade de criar mecanismos de avaliação para controlar a execução das deliberações das Conferências, bem como qualificar as pessoas para acompanhar o Plano Plurianual, garantindo que as deliberações das conferências sejam contempladas no Orçamento Público.

Quanto à participação popular, as deliberações referem-se a criação de instrumentos legais, financeiros, materiais, físicos e de divulgação que viabilizem a participação dos usuários em audiências públicas e nos conselhos, fóruns e conferências de assistência social nas três esferas de governo.

Quanto ao controle social, referem-se a intensificação das ações de fortalecimento do controle social na política de assistência social, por meio da

¹⁶⁵ Convocada pela Portaria Conjunta MDS/CNAS nº. 1, de 4 de setembro de 2008, publicada no Diário Oficial da União em 5 de setembro de 2008, com objetivo de avaliar a situação atual da Assistência Social e propor novas diretrizes para o seu aperfeiçoamento.

¹⁶⁶ Art. 18 incisos II, V, IX e XIV da LOAS

¹⁶⁷ Disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Social.

realização de seminários, cursos presenciais e à distância, audiências públicas e outros instrumentos de participação popular; a promoção de maior aproximação dos conselhos de assistência social com as Controladorias, Ouvidorias, Ministério Público, Poder Legislativo e Tribunais de Contas, nas três esferas de governo, para a efetivação do controle social; construção de instrumentos de avaliação quantitativa e qualitativa para monitorar e controlar a execução das deliberações das conferências, nas três esferas de governo, por parte dos conselhos de assistência social, garantida a publicização de informações; garantia da qualificação e a participação de usuários, conselheiros, trabalhadores do SUAS e entidades na elaboração e acompanhamento da execução do Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA, como forma de garantir que as deliberações das conferências de assistência social, nas três esferas de governo, sejam contempladas.

Será dedicado um item desta tese para tratar da estrutura do Plano Plurianual, e outro para mostrar como o Ministério Público pode contribuir para a efetivação do controle social, eis que, o artigo 31 da LOAS também faz constar expressamente que cabe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos nesta lei.

3.2.5.6 Plano Diretor¹⁶⁸

Conforme destaca Silva (2005, p. 738), o Plano Diretor

[...] é plano porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município. Sua função: sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade [...] em termos ainda mais gerais: instrumentalizar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local.

¹⁶⁸ No artigo intitulado “Estatuto da Cidade – aspectos políticos e técnicos do Plano Diretor” (disponível em www.scielo.br), a socióloga Sonia Nahas de Carvalho chama a atenção para a centralidade do plano diretor como instrumento básico da política urbana e de uma gestão democrática, que a ele articula uma série de instrumentos, ampliando suas possibilidades de êxito – dentre os quais as peças orçamentárias (o PPA, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual).

Para Janaina Rigo Santin¹⁶⁹,

O Estatuto da Cidade instituiu processos de gestão democrática e participativa na cidade, possibilitando aos cidadãos participarem na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Da mesma forma, trata da gestão orçamentária participativa, com a realização de debates, audiências e consultas públicas como condição obrigatória para aprovação das propostas das peças orçamentárias municipais. Por sua vez, a teoria do discurso habermasiana contribui para desenvolver esse modo discursivo de exercício do poder político, capaz de conjugar instituições representativas com instituições participativas, resgatando assim o potencial emancipatório da razão comunicativa. Mediante o procedimento democrático discursivo de tomada de decisões jurídico-políticas realizado nas audiências públicas concretiza-se um modelo de co-gestão entre representantes políticos e cidadãos na esfera municipal (*grifo nosso*) (SANTIN, 2010, p. 121).

Em artigo intitulado “Estatuto da Cidade – aspectos políticos e técnicos do Plano Diretor”, a socióloga Sonia Nahas de Carvalho¹⁷⁰ destaca que “o planejamento urbano e o plano diretor, visto como seu instrumento central, adquire o *status* de política pública” (2010, p.130), e que o ressurgimento do plano diretor e, em associação, do planejamento urbano nas agendas de debate público e governamental é resultado da imposição de sua obrigatoriedade aos municípios com mais de 20 mil habitantes prevista na Constituição Federal de 1988. Ao longo dos anos 90, várias Prefeituras resgataram o planejamento urbano em novas bases e iniciaram o processo da política de desenvolvimento urbano. Para Sonia Nahas, num esforço para sua decodificação, pode-se entender por

[...] plano a definição de objetivos a serem alcançados e de prazos a serem cumpridos, a indicação de atividades, programas ou projetos correspondentes ou necessários à realização dos objetivos definidos, bem como a identificação dos recursos financeiros, técnicos, administrativos e políticos necessários; e por diretor, as diretrizes estabelecidas em conformidade com a proposta social que se pretende alcançar, que constituem uma referência para as ações do poder público municipal e dos agentes privados (2010, p. 134).

A Constituição Federal de 1988, ao tratar da Ordem Econômica e Financeira dispôs que:

¹⁶⁹ Em artigo intitulado “A Gestão Democrática Municipal no Estatuto da Cidade e a Teoria do Discurso Habermasiana”, baseado na tese de doutorado intitulada “A Gestão Administrativa Participativa e o Poder Local”. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/32644/public/32644-40013-1-PB.pdf>>

¹⁷⁰ Disponível na Internet, em <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10379.pdf>>, e versão impressa em “São Paulo Perspectiva”, vol. 15, nº 4, São Paulo oct/dec 2001..

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. O Estatuto das Cidades - Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - é que dispõe sobre o Plano Diretor.

Assim sendo, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana¹⁷¹ e parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o PPA, a LDO e a LOA incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas (art.40, do Estatuto das Cidades).

Janaína Rigo Santin destaca que o Estatuto da Cidade instituiu processos de gestão democrática e participativa na cidade possibilitando aos cidadãos participarem na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. E que a teoria do discurso habermasiana contribui para desenvolver esse modo discursivo de exercício do poder político, capaz de conjugar instituições representativas com instituições participativas, resgatando, assim, o potencial emancipatório da razão comunicativa. Finaliza, asseverando que: “mediante o procedimento democrático discursivo de tomada de decisões jurídico-políticas realizado nas audiências públicas concretiza-se um modelo de co-gestão entre representantes políticos e cidadãos na esfera municipal” (SANTIN, 2010, p. 121).

O Estatuto da Cidade será aplicado na execução da política de desenvolvimento urbano, que estabelece normas que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes gerais (art. 2º do Estatuto das Cidades), dentre elas: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações”; e “gestão democrática por meio da participação da população e de associações

¹⁷¹ O desenvolvimento rural depende de um Plano Nacional de Reforma Agrária e Agricultura Familiar com base no desenvolvimento territorial sustentável. O I Plano Nacional de Reforma Agrária foi discutido e elaborado em 1985 e o II Plano Nacional de Reforma Agrária foi apresentado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário em 2003, através do Ministro Miguel Rossetto e pelo Presidente do INCRA Rolf Hackbart. A apresentação do Plano ocorreu durante a Conferência da Terra, em Brasília.

representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

O conteúdo mínimo do Plano Diretor deve contemplar a delimitação das áreas urbanas, onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização¹⁷²; dispor sobre o direito de preempção, que confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares; fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida; dispor sobre delimitação de área para aplicação de operações consorciadas (conjunto de intervenções com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental de uma determinada área); transferência do direito de construir quando o imóvel for considerado de interesse histórico e outras situações; sistema de acompanhamento e controle.

É obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes e nas demais hipóteses previstas no artigo 41 da Lei 10.257/01. Cidades com mais de 500 mil habitantes também deverão elaborar um plano de transporte urbano compatível com o plano diretor¹⁷³, o qual deve ter sido instituído por lei, nos municípios com mais de 20.000 habitantes, no máximo até 30.06.2008 e a lei que o instituir deverá ser revista a cada dez anos¹⁷⁴, sob pena de o Prefeito incorrer em Improbidade Administrativa¹⁷⁵. A mesma situação ocorre nos casos em que o Prefeito impedir ou deixar de garantir o processo de elaboração do Plano Diretor¹⁷⁶ ou na fiscalização de sua implementação a promoção de audiências públicas e debates com a participação da sociedade e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O Estatuto da Cidade estabelece, em seu art. 43, que para garantir a gestão democrática da cidade deverão ser utilizados, entre outros instrumentos, os órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal, debates, audiências públicas e consultas públicas, além de conferências sobre assuntos de

¹⁷² Na forma do art.5º da Lei 10.257, de 10.07.2001

¹⁷³ Art. 41 § 2º da Lei 10.257/01

¹⁷⁴ Art. 40 § 3º da Lei 10.257/01

¹⁷⁵ Art. 52, VII da Lei 10.257/01

¹⁷⁶ Art. 52, inc. VI e Lei nº. 8.429/92.

interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal e, por fim, a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Os documentos a serem utilizados para fins do Estatuto das Cidades são os Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico; o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; o planejamento municipal, incluindo o plano diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental. o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual; a gestão orçamentária participativa; os planos, programas e projetos setoriais; os planos de desenvolvimento econômico e social; os institutos tributários e financeiros, jurídicos e políticos; e um Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e de Impacto de Vizinhança (EIV).

A Constituição Federal de 1988 impõe a obrigatoriedade do Plano Diretor para certos Municípios e fixa a competência da União em relação à política urbana e os temas de habitação e saneamento básico. Nos termos do artigo 3º do Estatuto da Cidade compete à União, entre outras atribuições da política urbana, legislar sobre normas gerais de direito urbanístico e sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; e elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Cabe a União, através do Poder Executivo Federal, instituir programas de apoio à política de desenvolvimento urbano, sendo que no âmbito do Poder Executivo cabe ao Ministério das Cidades a responsabilidade pelos PROGRAMAS e pelas AÇÕES previstas no Plano Plurianual da União (2008/2011).

Dentre os programas, destacam-se o Programa 1295 – descentralização dos sistemas de transporte ferroviário urbano de passageiros; 9991 – habitação de interesse social; 9989 – mobilidade urbana; 0810 qualidade e produtividade do habitat – PBQP – H; 1137 – reabilitação de áreas urbanas centrais; 0660 –

segurança e educação no trânsito: direito e responsabilidade de todos; 0122 – serviços urbanos de água e esgoto; 1128 – urbanização, regularização fundiária e integração de assentamentos precários; 1136 – fortalecimento da gestão urbana; 0310 – gestão da política de desenvolvimento urbano. Cada Programa, como se pode aferir da Lei que instituiu o PPA define as respectivas AÇÕES da União.

Não há como construir Plano Diretor para os Municípios e revisá-lo a cada dez anos sem relacionar o desenvolvimento urbano com as questões de habitação (moradia digna), infraestrutura e saneamento básico. A questão da habitação e do saneamento básico, embora envolva temas diretamente relacionados com o plano diretor, dada a sua relevância está sendo tratada pelo Governo Federal como objeto de planejamento governamental e de Planos próprios, como se verá nos próximos itens deste estudo. Ademais, como se verifica do estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas, habitação, infraestrutura e saneamento básico são os vetores do desenvolvimento econômico:

Habitação, infraestrutura e saneamento básico são os vetores do crescimento econômico, diz o Comcic. Em estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas, a pedido do Comitê da Cadeia produtiva do Agronegócio (Comcic) da Fiesp, atrelou o crescimento econômico do Brasil com investimentos em infra-estrutura, saneamento básico e habitação. O projeto será transformado em propostas concretas que serão apresentados aos candidatos à Presidência da República. De acordo com a proposta, se investidos anualmente R\$ 3,5 bilhões em sistema de esgoto, R\$ 9 bilhões em malha viária e R\$ 4,2 em energia, seria possível gerar 536.800 novos empregos diretos e indiretos no setor e reduziria 0.8% a taxa de desemprego no País (FIESP, 2010, p. 1).

A seguir, são abordados os Planos de Habitação e de Saneamento, destacando-se, mais uma vez, que o Brasil não conseguirá, até 2.015, atingir as metas relativas ao 7º ODM, que diz respeito ao saneamento básico, e que é uma política intersetorial que também atinge diretamente a questão da saúde da população.

3.2.5.7 Plano Nacional de Habitação

Em 2004, após a edição da Lei que trata do Plano Diretor, foi elaborada a

nova “Política Nacional de Habitação”¹⁷⁷, que contou com a participação de diversos atores em vários seminários. O principal objetivo da PNH é o de retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna à população.

O Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Habitação iniciou, em agosto de 2007, a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), etapa essencial de implantação e consolidação da Política. O PlanHab orientará o planejamento das ações públicas e privadas com o objetivo de melhor direcionar os recursos existentes e que possam ser mobilizados. Deverá articular as instâncias de governo e superar a dispersão das ações e programas habitacionais, além de. criar as condições ideais para ampliar a atuação do setor privado e mobilizar os movimentos sociais para contribuir na superação do déficit habitacional. A elaboração do PlanHab envolve três etapas: a contextualização, a elaboração de cenário e metas e a definição do plano de ação, estratégias e implementação. O processo participativo, segundo consta do site do Ministério das Cidades,

[...] é um dos pilares constitutivos do Plano Nacional de Habitação. No processo de elaboração são realizados seminários regionais, reuniões técnicas, oficinas e consultas aos Conselhos de Participação e Controle Social da área Habitacional, de forma a formular uma proposta coerente e pactuada com todos [...] O PlanHab é parte de um processo de planejamento de longo prazo do Governo Federal, que pressupõe revisões periódicas e articulação com outros instrumentos de planejamento e orçamento com o PPA. O horizonte do PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO quando for aprovado é o ano de 2023, com suas revisões correspondentes aos anos de elaboração dos PPA's: 2011, 2015, 2019 (BRASIL/SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010, p.1).

3.2.5.8 Plano de Saneamento Básico

A Lei nº. 11.445, de 05.01.2007, sancionada pelo Presidente Lula, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Por Saneamento Básico entende-se o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (coleta, transbordo e transporte de resíduos; triagem para fins de reuso ou

¹⁷⁷ A Política Nacional de Habitação está disponível no site oficial do Ministério das Cidades.

reciclagem; varrição, capina e poda de árvores nos termos da lei) e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico.

Os “titulares dos serviços públicos” de saneamento (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços¹⁷⁸. Cabe, contudo, ao “titular dos serviços” (art.9º) formular a respectiva Política Pública de Saneamento Básico, devendo, para tanto, dentre outras obrigações, “elaborar os Planos de Saneamento Básico”; fixar os “direitos e os deveres dos usuários; estabelecer mecanismos de controle social; e estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento¹⁷⁹”.

A Lei também estabelece as diretrizes e objetivos da Política Federal de Saneamento Básico (PFSB), sendo que a alocação de recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos da Política e com os Planos de Saneamento (Art. 50). Dentre as diretrizes da PFSB consta que “as políticas e ações da União de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde e de outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida devem considerar a necessária articulação, inclusive no que se refere ao financiamento, com o saneamento básico” (art. 48). Dentre os objetivos da PFSB, consta “contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social”.

A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará Plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo (art. 19), o diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando-se sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando-se a compatibilidade com os demais planos setoriais; os programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de

¹⁷⁸ Nos termos do artigo 241 da C.F. e da Lei nº 11.107/2005.

¹⁷⁹ Os contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico devem preencher os requisitos de validade previstos no artigo 11 da Lei nº. 11.445/2007, dentre eles, “a existência do Plano de Saneamento Básico”.

modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; ações para emergências e contingências; e mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Já o Plano Nacional de Saneamento Básico deverá conter (art. 52) os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos (horizonte de 20 anos, avaliados anualmente e revisados a cada 4 anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência do PPA), para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando-se a compatibilidade com os demais planos e políticas da União; as diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômica e financeira, administrativa, cultural e tecnológica, com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos; a proposição de programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico, com identificação das respectivas fontes de financiamento; as diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico; e os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas.

A União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão delegar a regulação dos serviços a uma entidade, que ficará responsável por editar normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação de serviços, que abrangerá vários aspectos, dentre eles “padrões e indicadores de qualidade da prestação de serviços” e “avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados”. (art. 23).

O controle social é o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento”¹⁸⁰. A participação popular no processo de formulação de políticas e de planejamento (elaboração do Plano) se dá através da realização de audiências ou consultas públicas durante o processo de elaboração e revisão dos Planos de Saneamento¹⁸¹.

¹⁸⁰ É o que dispõe o artigo 3º, inc. IV, da Lei 11.445/07.

¹⁸¹ Conforme previsão dos artigos 19, § 5º e 51, da Lei 11.445/07.

O Controle Social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação dos titulares dos serviços, de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico, dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico, dos usuários de serviços de saneamento básico e de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico. As funções e competências dos órgãos colegiados poderão ser exercidas por órgãos colegiados já existentes, e no caso da União, a participação deve observar a estrutura prevista na M.Prov. 2220/2001, alterada pela Lei nº. 10.683/2003.

Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos princípios fixados no artigo 2º da Lei 11.445/2007, dentre eles, o de universalização do acesso e “transparência das ações baseada em sistema de informações e processos decisórios institucionalizados” e “controle social”. A Lei instituiu o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISI), com os objetivos de coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico e de permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

As informações serão públicas e acessíveis a todos, devendo ser publicadas por meio da internet. A União apoiará os “titulares de serviços” (Estados, D.F. e Municípios) a implantar sistemas de informação em saneamento básico.

3.2.6 6ª Etapa: Inclusão dos Programas Previstos nos Planos no Plano Plurianual – PPA

Ao se enfatizar que o desenvolvimento constitui-se em um processo que se instrumentaliza através de Planos, os quais devem ser inseridos como uma das etapas da construção de políticas públicas, e também que os planos de desenvolvimento da ordem econômica e social devem se compatibilizar com o Plano Plurianual com vistas a que os programas possam ser contemplados no PPA, dando início à implementação das ações governamentais, a seguir pretende-se esclarecer

o que é o plano plurianual, qual a sua importância e como ele está estruturado na forma de programas e ações.

3.2.6.1 O Plano Plurianual na Concepção da Planificação Democrática de Mannheim

Mannheim, em sua obra “Liberdade, Poder e Planificação Democrática” já chamava atenção ao modelo inglês e norte-americano de planejamento, e também a uma nova estrutura emergente, cuja tendência passou a ser a dos “planos quinquenais ou decenais, que exigem um acordo prévio não somente quanto ao ponto de partida, como também acerca da seqüência das medidas posteriores (1972, p. 55)”. Destacou que a elaboração e a execução de um plano consistente requerem uma vontade política unificada. E que os sistemas democráticos contemporâneos só poderão enfrentar este desafio se encontrarem novos métodos para criar uma vontade política unificada mediante um acordo entre os grupos sociais antagônicos (1972, p. 55).

No Brasil, o plano consistente que expressa essa vontade política unificada, este acordo prévio quanto ao ponto de partida e quanto à seqüência de medidas posteriores, é corporificada no Plano Plurianual, que embora não seja quinquenal ou decenal, é quadrienal, e expressa a vontade do Parlamento, pois depende da discussão e aprovação pelos diversos partidos no âmbito do Poder Executivo e da sanção do Poder Executivo, e, também, porque todo e qualquer plano nacional de desenvolvimento econômico e social, obrigatoriamente, deve estar relacionado e vinculado ao PPA.

O Plano Plurianual (PPA) é tido como principal instrumento de organização e integração da ação do Estado, previsto na Constituição Federal de 1988 e sistematizado na forma de Programas e Ações. Somente através do PPA é possível conceber todas as políticas públicas que estão sendo implementadas na União, no Estado, no Distrito Federal ou no Município, pois é o PPA que revela quem é o gestor da política pública.

Compreender a estrutura, organização e gestão dos Planos, especialmente do PPA, contribui para a compreensão do conceito de ação social e permite a construção de um sistema social que facilite a visão global do campo das políticas

públicas e da planificação democrática com vistas à efetivação dos direitos humanos. Um grande passo para evitar a visão fragmentada hoje existente no campo das políticas públicas e obter uma visão global das políticas públicas que estão sendo objeto de formulação e gestão pela União, Estados e Municípios é redesenhar as etapas das políticas públicas incluindo, expressamente, os Planos de Desenvolvimento Econômico e Social e o Plano Plurianual (dando a este relevância nuclear).

As normas que orientam a elaboração e execução do PPA¹⁸² e as que tratam da sua estrutura, organização e gestão se constituem em Decretos e Leis, que decorrem do comando constitucional. No plano infraconstitucional, as finanças públicas são disciplinadas através da Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei nº. 4.320/64, conhecida como Lei do Orçamento. O instrumento principal que orienta o orçamento público é o PPA. O orçamento, na ótica de José Afonso da Silva, vai muito além de mero ato de previsão e autorização de despesas públicas, pois (SILVA, 2000, p. 671): “[...] é uma peça de governo muito mais complexa do que isso, porque é o processo e o conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativa de receita e fixação das despesas de cada exercício financeiro”.

No capítulo 4 do livro “Direito Humano à Educação & Políticas Públicas” (UILLE GOMES, 2009, 193 e segs.) são analisados os princípios que regem o orçamento público: princípio da exclusividade, da programação (orçamento-programa), do equilíbrio orçamentário, da anualidade, da unidade, da universalidade ou da globalização, da não afetação das receitas, e as quatro etapas que orientam o sistema orçamentário, sendo elas: a) elaboração da proposta orçamentária (PPA, LDO e LOA); b) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; execução orçamentária; d) controle e avaliação da execução orçamentária. Destacou-se, ainda, que (UILLE GOMES, 2009, p.195-196: “[...] com a evolução do orçamento tradicional para o orçamento moderno ou orçamento-programa, foi inserido o princípio da programação que não existia no orçamento tradicional. Trata-se de um princípio de extrema relevância social e jurídica, pois é com base nele que se pode

¹⁸² A Constituição Federal, ao tratar das finanças públicas, destinou os artigos 163 e 164 às normas gerais e os artigos 165 e seguintes aos orçamentos. Dispôs, no artigo 165, que as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: o Plano Plurianual (P.P.A.); as Diretrizes Orçamentárias (L.D.O.) e os orçamentos anuais (L.O.A.).

reivindicar do Poder Público que o programa seja previsto no orçamento e possa ser executado”.

3.2.6.2 O que é o Plano Plurianual – PPA. A Ação Governamental no PPA é organizada em Programas. O que são Programas e Ações

O P.P.A. é o principal instrumento de organização e planejamento da ação do Estado desde a Constituição Federal de 1988. É um sistema estruturador de governo, que funciona como elemento nuclear e integrador dos planos previstos na Constituição e de outros que venham a ser instituídos. Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição serão elaborados em consonância com o P.P.A. e apreciados pelo Congresso Nacional¹⁸³. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade¹⁸⁴. É vedado o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária¹⁸⁵, sendo que a lei orçamentária deve guardar compatibilidade com o plano plurianual e com a L.D.O¹⁸⁶. O orçamento é composto pelo Plano Plurianual (PPA), Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamento Anual (LOA). Acerca do PPA, a Constituição Federal dispõe que:

Art. 165. § 1º A lei que instituir o P.P.A. estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada. O P.P.A. é elaborado de quatro em quatro anos. O encaminhamento do PPA da União ao Legislativo deve ocorrer até 31 de agosto para aprovação até 22 de dezembro. A estrutura, organização e gestão do PPA para o quadriênio 2008-2011 foi instituída pela Lei nº 11.653 de 07.04.2008.

As metas, prioridades e despesas de capital da administração serão compreendidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (L.D.O.), elaborada anualmente e encaminhada ao Legislativo Federal no mês de abril, para aprovação até o mês de julho. O conteúdo da L.D.O. é que orientará a Lei Orçamentária Anual (L.O.A.)¹⁸⁷, que

¹⁸³ C.F., art. 167, § 4º.

¹⁸⁴ C.F. art. 167, parágrafo 1º.

¹⁸⁵ C.F. art. 167, inciso I.

¹⁸⁶ C.F. art. 166, § 1º, inc, I.

¹⁸⁷ Conforme dispõe o artigo 165, § 2º, da CF.

também tem vigência anual e deve ser encaminhada ao Legislativo em agosto para aprovação até dezembro. A L.D.O. não pode ser incompatível com o P.P.A.¹⁸⁸ e a L.O.A. não pode ser incompatível com o P.P.A. e com a L.D.O.¹⁸⁹, pois existe uma compatibilidade obrigatória e de integração entre as leis orçamentárias.

Porque no PPA, na LDO e na LOA a ação governamental é organizada em forma de Programas? Porque a grande novidade, no que tange à modernização orçamentária, deu-se no final da década de 1990, com a edição do Decreto nº. 2.829, de 29.10.1998, e da Portaria 42, de 14.04.1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, quando houve uma reforma dos instrumentos de alocação de recursos. O PPA, a LDO e a LOA foram orientados para resultados e as principais mudanças introduzidas pela reforma gerencial foram a alocação por Programas (toda ação finalística do Governo deveria ser estruturada em Programas), a classificação Funcional-Programática na forma de Programas passou a ser adotada em todas as esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal), o Gerente do Programa passou a ser designado pelo Ministro, ficando responsável pelas informações sobre a programação orçamentária por meio de sistema informatizado, a elaboração do PPA 2000-2003 deveria ser precedida de um inventário de todas as ações do Governo Federal em andamento e foi estabelecido pelo Decreto que para fins de gestão da qualidade as unidades responsáveis pela execução dos Programas manteriam, quando coubesse, sistema de avaliação do grau de satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços ofertados pelo Poder Público.

A estrutura e organização do PPA para o quadriênio 2.008-2011 foram definidas em forma de Programas e respectivas Ações com base na Lei nº. 11.653, de 07.04.2008. Um Programa pode gerar uma ou mais Ações, as quais serão classificadas em projeto, atividade e operação especial.

Conceitos de programa, ação, projeto e atividade, previstos na Lei 11.653 de 2008:

Art. 4º. Para efeitos desta Lei, entende-se:

I Programa: instrumento de organização da atividade da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, sendo classificado como:

a) Programa Finalístico: pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores;

¹⁸⁸ C.F. art. 166, § 4º.

¹⁸⁹ C.F. art. 166, § 3º, inc. I.

b) Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo;

II – Ação: “instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentária ou não orçamentária, sendo a orçamentária classificada conforme a sua natureza em:

a) Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo.

b) Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

c) Operação Especial: despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo federal, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Assim sendo, podemos concluir que Programa: pode ser definido como o instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações. Cada programa identifica as ações necessárias para atingir os seus objetivos sob a forma de projetos, atividades e operações especiais. Cada Programa deve especificar: objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar, metas correspondentes aos bens e serviços necessários, ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à consecução do objetivo e regionalização das metas por Estado (Decreto nº. 2.829/1998).

3.2.6.3. Os Programas que integram o Plano Plurianual revelam: quais são os Programas Finalísticos, os Programas de Apoio às Políticas Públicas e os Órgãos Responsáveis por Programas de Governo

De acordo com a Lei nº. 11.653/2008 integram o Plano Plurianual (PPA) três anexos¹⁹⁰: a) Anexo I – Programas Finalísticos; b) Anexo II – Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais; e c) Anexo III – Órgãos Responsáveis por Programas de Governo. Trata-se, portanto, dos três anexos:

¹⁹⁰ Para acesso aos anexos, ver mais na lei nº 11.653/2008, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/anexos/ANL11653-08-2.pdf>.

ANEXO I - Programa Finalístico (constante do Anexo I do PPA): Com a implementação de um programa finalístico são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores; ANEXO II - Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: voltados para a oferta de serviços ao Estado para a gestão de políticas públicas e para o apoio administrativo; ANEXO III – Órgãos responsáveis por Programas na União.

Constituem-se em 43 Órgãos Responsáveis que estão vinculados ao Poder Executivo (23 Ministérios de Estado, AGU, CGU, Gabinete da Presidência e 5 Secretarias)¹⁹¹; ao Poder Legislativo (Câmara dos Deputados, Senado Federal e Tribunal de Contas da União); ao Poder Judiciário (STF, STJ, Justiça do D.F. e Territórios, Justiça Eleitoral, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União) e a Órgãos Essenciais à Justiça (Ministério Público da União). Cada Órgão, seja do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário ou Ministério Público, terá sob sua responsabilidade Programas Finalísticos ou Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, sendo que cada Programa pode gerar uma ou várias Ações.

Ao analisar a Lei nº. 11.653/2008, que institui o Plano Plurianual para o período 2008/2011, constata-se que sob a responsabilidade dos Órgãos do Poder Executivo é que estão vinculados os Programas de Gestão da Política Pública.

Em grande parte dos programas de gestão, o objetivo de governo consiste em fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos. O objetivo setorial consiste em aperfeiçoar e consolidar a Política Pública. E o objetivo dos programas são os de coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas nas respectivas áreas.

Os Programas de Gestão da Política Pública, de acordo com a lei, são os de Política Agropecuária, da Ciência e Tecnologia e Inovação, da Cultura, de Defesa Nacional, de Educação, de Administração Financeira e Contábil da União, de Regulação de Mercados, Econômica, Monetária, Cambial e de Crédito, de Integração Nacional, de Previdência Social, de Saúde, de Desenvolvimento Urbano, de Comunicações, Externa, de Energia, de Geologia, Mineração e Transformação

¹⁹¹ Estes Órgãos serão objeto de análise específica no próximo item deste capítulo.

Mineral, de Desenvolvimento Agrário, de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Industrial, de Comércio e de Serviços, de Esporte e Lazer, de Meio Ambiente, de Recursos Hídricos, na Área de Planejamento, de Trabalho, Emprego e Renda, de Turismo, de Transportes, Aquífera e Pesqueira, da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas, Portuária, de Direitos Humanos. A lista contemplando as trinta e uma políticas permitirá que se tenha uma nova dimensão acerca da visão global de todas as políticas públicas que estão em fase de implementação pelo Poder Executivo da União. Ou seja, só é possível se visualizar o universo completo e global das políticas públicas em fase de implementação através da análise do conteúdo do Plano Plurianual, e não tendo como ponto de partida os Programas governamentais (haja vista que os programas são parte integrante de algo maior, que é o Plano). O Plano, como já visto, faz parte de uma das etapas do planejamento, e para que seja executado são criados os programas, que são instrumentos de organização da ação governamental que articulam um conjunto de Ações visando a concretização dos objetivos do programa.

Para facilitar a visualização, foi elaborado o Quadro 6 (em Apêndice 7), com o objetivo de identificar quais são os Órgãos responsáveis por Programas na União, indicando, respectivamente, quantos Programas finalísticos e quantos Programas de Apoio às Políticas Públicas estão vinculados à cada Órgão¹⁹². Dentre os programas de Apoio, foram assinalados em uma coluna apenas os Programas de Gestão da Política ali referida.

Para ingressar em um nível ainda maior de detalhamento do Plano Plurianual através dos Programas previstos nos Anexos I, II e III do Plano Plurianual, é necessário se conhecer os elementos que devem estar contidos em um Programa, que são: objetivo; órgão responsável; valor global; prazo de conclusão; fonte de financiamento; indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar; metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo; ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessária à consecução do objetivo; e regionalização das metas por Estado.

Ao acessar os Anexos I e II do PPA¹⁹³ é possível identificar os Programas e, por seu intermédio, fazer a leitura do Objetivo do Governo; Objetivo setorial; Programa (código e nome); Órgão Responsável (geralmente Ministérios ou

¹⁹² De acordo com a Lei nº. 11.653, de 07.04.2008.

¹⁹³ Previstos na Lei nº. 11.653/2008

Secretarias Especiais); Objetivo do programa; Público-alvo; Indicadores; Ações: Projetos, Atividades ou Operações Especiais; Regionalização (Exterior, Nacional, Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul); Recursos.

Sabe-se que cada Programa pode conter uma ou mais Ações (as quais podem ser ou não orçamentárias – estas últimas podem não fazer parte dos Anexos I, II e III, mas, sim, de um anexo específico). Na prática, as Ações, que são instrumentos de programação, é que contribuem para atingir os objetivos de um Programa. As Ações Orçamentárias são classificadas, conforme a natureza, em projeto, atividade ou operação especial.

Para fins do Plano Plurianual, Projeto é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um Programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Já Atividade refere-se a um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um Programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. O termo Operação Especial refere-se a despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo federal, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Os Programas e Ações previstos no Plano Plurianual (PPA) serão observados nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO), nas leis orçamentárias anuais (LOA) e nas leis que as modifiquem.

Em Apêndice 8 é apresentada uma relação de Programas Finalísticos (anexo I) e Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Afins (anexo II) para citar exemplos de quais são os programas previstos no Plano Plurianual, destacando-se aqueles que enfatizam o termo “Desenvolvimento”.

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (23, IX); Compete aos Municípios manter, com a cooperação técnica da União e dos Estados, programas de educação infantil e de ensino fundamental (30, VI); Compete a União, Estados, Distrito Federal e Municípios disciplinar a aplicação de recursos para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a

forma de adicional ou prêmio de produtividade (39, § 7º); Compete à União desapropriar para fins de reforma agrária, bem como, fixar no orçamento o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária (art. 184 e § 4º); É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para financiamento de programas e projetos culturais (C.F., art. 216, parágrafo 6º); A Constituição Federal também dispõe expressamente sobre a necessidade de programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins (art. 227, § 3º, inc. VII) e programas de amparo aos idosos executados preferencialmente em seus lares (art. 230 § 1º).

Para o funcionamento de qualquer PROGRAMA previsto em Planos de Ação que demandem verbas orçamentárias é necessário que o Programa esteja previsto em lei no Plano Plurianual e detalhados na LDO e LOA, porque nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade¹⁹⁴. E também porque é vedado o início de Programas ou Projetos não incluídos na lei orçamentária¹⁹⁵, sendo que a lei orçamentária deve guardar compatibilidade com o plano plurianual e com a L.D.O.¹⁹⁶.

3.2.6.4 O Controle se o Programa está ou não Contemplado no Plano Plurianual

É de fundamental importância que nas Conferências, Conselhos, Fóruns e Audiências Públicas os participantes atentem à necessidade de reivindicar a instituição do Programa (caso inexistente) no Plano Plurianual e nas Leis Orçamentárias (L.D.O. e L.O.A.) sem o quê os programas orçamentários não serão iniciados. Caso já exista o Programa no P.P.A., é necessário confirmar outros dados, tais como valor global destinado, prazo de conclusão, financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar, metas para atingir o objetivo, instituição de outras Ações além daquelas já previstas no Programa, descentralização e regionalização das metas por Estado, dentre outros fatores.

¹⁹⁴ C.F. art. 167, parágrafo 1º.

¹⁹⁵ C.F. art. 167, inciso I.

¹⁹⁶ C.F. art. 166, § 1º, inc. I.

Caso os Programas não existam, em especial aqueles previstos expressamente na Constituição Federal e outros que visem garantir a implementação de políticas públicas e a efetividade dos direitos humanos, é possível, como se verá, recorrer ao Sistema de Justiça, em especial, através do Ministério Público. O objetivo é o de acionar o Poder Público a fazê-lo, com indicação de objetivo, órgão responsável, montante, metas e todos os demais dados que devem constar de um Programa.

Existem repasses de Fundo a Fundo que nem sempre constam do Plano Plurianual, vez que os Fundos possuem uma legislação específica. Existem Fundos instituídos na Constituição Federal, por Emendas Constitucionais e pela Legislação com a finalidade de destinar recursos públicos provenientes de receitas tributárias e outras para atender interesses públicos nos diversos setores: educação, saúde, assistência social, etc. É vedada a instituição de fundos, de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa¹⁹⁷. Logo, cada Fundo tem que ser criado por lei e em sua regulamentação deve constar qual é o seu objetivo, a organização e estrutura, e a gestão: as fontes de receitas, a distribuição proporcional e o direcionamento dos recursos para determinadas ações, o órgão gestor e o Conselho de Acompanhamento, fiscalização e controle dos Fundos.

Os Fundos devem ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil¹⁹⁸. Existem também os órgãos responsáveis pela execução dos programas e ações que são financiados pelo Fundo. Os recursos, em geral, no âmbito da União, destinam-se a prover as despesas do Ministério, de seus órgãos e entidades da administração indireta, bem como as despesas de transferência para a cobertura de ações e serviços a serem executados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal, como é o caso da área de saúde¹⁹⁹. Cabe ao Ministério da Integração Nacional estabelecer as normas para cumprimento dos programas de financiamento dos fundos constitucionais e das programações orçamentárias dos fundos de investimentos regionais²⁰⁰.

Em Apêndice 9 é apresentada a relação de alguns Fundos e dos órgãos responsáveis pela sua gestão.

¹⁹⁷ C.F. art. 167, inc. IX..

¹⁹⁸ Art. 79 e 82 § único do ADCT.

¹⁹⁹ Art. 2º, Lei nº. 8.142/90.

²⁰⁰ Art. 27, inc. XIII, da Lei nº 10.683/2003.

3.2.6.5 Como abrir o PPA e seus Programas²⁰¹ até chegar ao Nível de Detalhamento das Ações

Para fazer esta leitura, a melhor metodologia é a de se exemplificar para facilitar a compreensão do conteúdo dos Programas e do tipo de Ação²⁰² que podem gerar. Assim sendo, foram selecionados alguns Programas Finalísticos (previstos no Anexo I da Lei do PPA) e alguns Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais (previstos no Anexo II da Lei do PPA), dando-se ênfase àqueles que mais se relacionam com os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e com o Ministério Público. Para tanto, foram elaborados os Quadros 8 e 9 (em Apêndices 10 e 11) para mostrar o detalhamento do PPA em Programas e Ações (projetos, atividades ou operações especiais).

3.2.6.6 A Conexão do Plano Plurianual – PPA - com a Estrutura, Organização e Funcionamento do Poder Executivo da União

A formulação e a gestão das políticas públicas e dos planos acontecem, em grande parte, no campo do Poder Executivo, que também é responsável pela gestão das políticas públicas e dos recursos previstos no Plano Plurianual e/ou nos Fundos. A iniciativa do projeto de lei para encaminhar o PPA ao Poder Legislativo é do Poder Executivo. Contudo, antes do Poder Executivo encaminhar a proposta do PPA ao Poder Legislativo ele recebe, através do Ministério do Planejamento, a proposta orçamentária elaborada pelos Órgãos da administração direta do Poder Executivo (ex: Gabinete da Presidência e Ministérios), pelo Poder Judiciário, pelo Poder Legislativo e pelo Ministério Público. A seguir, sistematiza e procede a compatibilização dos dados, respeitando, sempre, a autonomia dos outros Poderes e do Ministério Público de elaborar o seu orçamento, respeitado o percentual máximo fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal e o limite especificado na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

São tantas as políticas públicas e os respectivos planos que precisam ser formulados através de participação popular, decididos em Conferências, deliberados

²⁰¹ Programas Finalísticos ou Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais?

²⁰² Cada programa pode gerar uma ou várias ações.

pelos Conselhos e transformados em Programas no Plano Plurianual para que se possa chegar finalmente às Ações Governamentais, que o Poder Executivo precisa se estruturar para receber de cada Órgão as suas propostas orçamentárias. E então, transformar as propostas na linguagem de Programas, a fim de submetê-los ao Poder Legislativo, a quem compete a discussão e aprovação do PPA.

No âmbito da União, a organização e a estrutura da administração direta do Poder Executivo se dá através de Órgãos no âmbito do gabinete da Presidência da República e dos Ministérios. Dentre as várias competências desses órgãos inclui-se as de assessorar o Presidente da República na fase de formulação de políticas e diretrizes, inclusive no planejamento nacional de desenvolvimento de longo prazo; elaborar o planejamento que contribua na ação do governo nos diversos setores; desenvolver Sistemas de Informação (ex: SOF, SIAFI) e outros Sistemas Nacionais (ex: SINAES, SINASE, SISNAD SUS, SUAS); na regulação, normatização e gestão de recursos públicos; serviços públicos; na formulação de planos e programas de desenvolvimento; na avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional; e na gestão das políticas públicas²⁰³.

O Poder Executivo, no âmbito da União, é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado. No âmbito dos Estados, pelo Governador do Estado, auxiliado pelos Secretários de Estado e nos Municípios pelo Prefeito Municipal, auxiliado pelos Secretários Municipais.

Em atenção ao foco do presente estudo abordam-se, aqui, as questões relacionadas à estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo no âmbito da União.

Compete privativamente ao Presidente da República, dentre outras atribuições, as de nomear e exonerar os Ministros de Estado; exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos e sobre a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos²⁰⁴. Tudo isso através da estrutura dos órgãos públicos da Administração.

²⁰³ “Gestão pública pode ser entendida como a governança de uma rede complexa, integrada por inúmeros e distintos atores como partes do governo local, regional e nacional, cujos objetivos e interesses são conflitantes. Assim, fica evidenciado que o governo não é um ator que pode impor de forma unilateral os seus desejos sobre os demais” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 2).

²⁰⁴ É o que se verifica dos artigos 76, 84 e incisos da Constituição Federal.

Com base na teoria do órgão (elaborada na Alemanha, por Otto Gierke) pode-se definir “órgão público como unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado” (DI PIETRO, 2001, p. 418). Já com base no art. 1º, § 2º, inciso I, da Lei nº. 9.784/99, “órgão é a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta”. Quanto à estrutura, os órgãos públicos podem ser classificados em simples (ou unitários) e compostos. Simples quando constituídos por um único centro de atribuições, sem subdivisões internas, como ocorre com as seções integradas em órgãos maiores; e compostos quando constituídos por vários outros órgãos, a exemplo dos Ministérios e das Secretarias de Estado, que compreendem vários outros, até chegar aos órgãos unitários, nos quais não existem mais divisões (DI PIETRO, 2001, p. 419).

Outra classificação dos órgãos, ainda no que se refere à sua estrutura, é apresentada por Renato Alexi (1970, t. 1: p.84-85, *in* DI PIETRO, 2001, p. 420), que os divide em burocráticos e colegiados. Os primeiros constituem-se naqueles que estão a cargo de uma só pessoa física ou de várias pessoas ordenadas verticalmente, isto é, de forma que cada uma delas possa atuar individualmente, porém ligadas por uma relação hierárquica. Já os órgãos colegiados são, ao contrário, formados por uma coletividade de pessoas físicas ordenadas horizontalmente, ou seja, com base em uma relação de coligação ou coordenação, e não em uma relação de hierarquia, que devem atuar coletivamente em vez de individualmente, concorrendo à vontade de todas elas ou da maioria para a formação da vontade do órgão.

Na formulação e deliberação sobre políticas públicas, os órgãos colegiados, através dos Conselhos, exercem um papel fundamental na deliberação sobre políticas públicas, com caráter vinculante para o Poder Executivo, sobretudo quando baseado nas decisões tomadas em Conferências Nacionais. Existem Conselhos previstos na própria Constituição Federal, a exemplo do Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional²⁰⁵; porém a maior parte deles é fruto do avanço decorrente da discussão sobre a maior participação social na administração pública, incorporado pela legislação infraconstitucional como modelo de gestão democrática e participativa. Contudo, para a fase da implementação de políticas públicas ou

²⁰⁵ C.F. arts. 89 e 91.

gestão de políticas públicas é fundamental se compreender a estrutura burocrática da administração pública, pois é por esta via que os recursos públicos orçamentários e dos fundos são gerenciados. Dessa ampla estrutura, destacam-se, aqui, os órgãos públicos compostos da administração direta, como os Ministérios que, no plano federal, são os órgãos responsáveis pela Gestão das Políticas Públicas.

- Ministérios:

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 87 e parágrafos, dispõe que compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições (BRASIL, 1988):

- I) exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;
- II) expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;
- III) apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;
- IV) praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

Os Ministros de Estado são considerados, por lei, como autoridades, visto serem agentes públicos dotados de poder de decisão e, nesta condição, estarem investidos de poder jurídico, estando sujeitos, portanto, ao cumprimento dos princípios que regem a Administração Pública e, também, às “normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal que visa à proteção dos direitos dos administrados e o melhor cumprimento dos fins da Administração (Lei nº 9.784/99).

São Ministros de Estado os titulares dos Ministérios, o Chefe da Casa Civil da Presidência da República, o Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, o Chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, o Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, o Advogado-Geral da União, o Ministro de Estado do Controle e da Transparência e o Presidente do Banco Central do Brasil²⁰⁶.

O Ministério é o órgão onde os Ministros de Estado exercem suas atribuições. Como órgão, não tem personalidade jurídica própria, já que integram a

²⁰⁶ De acordo com a Lei nº. 10.683, de 28.05.2003 (Redação dada pela Lei nº. 11.958, de 2009).

estrutura da Administração Direta, ao contrário das entidades, que se constituem em “unidade de atuação dotada de personalidade jurídica” (artigo 1º, § 2º, inciso II da Lei nº. 9.784/99); é o caso das entidades da Administração Indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Egon Bockmann Moreira, na obra “Processo Administrativo – Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/99”, ao relacionar o Princípio do Estado Democrático de Direito com o processo administrativo, enfatiza que (BOCKMANN MOREIRA, 2000, p. 65 e 66):

O termo jurídico processo significa modo de exercício do poder estatal. Não se trata de mera condução aleatória de rito, dirigido à tomada de decisões. Mais ainda, sempre o processo administrativo envolve enfrentamento e resolução do interesse público. Essa ampla participação do processo administrativo faz avultar a importância do enfoque de um regime democrático, tal como assinalado por Celso Antonio Bandeira de Mello. Na esfera administrativa, ganha relevo crescente o procedimento administrativo, obrigando-se a Administração Pública a formalizar todo o itinerário que conduz ao processo decisório. Passou-se a falar na jurisdicionalização do procedimento administrativo (ou processo, como mais adequadamente o denominam outros), com a ampliação crescente da participação do administrado no *iter* preparatório das decisões que possam afetá-lo. Em suma: a contrapartida do progressivo condicionamento da liberdade individual é o progressivo condicionamento do *modus procedendi* da Administração.

O art. 88 da Constituição Federal prevê que a lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública. O ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso baixou o Decreto nº. 4.118, de 7 de fevereiro de 2002, dispondo sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. No ano seguinte, o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003, e dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Para o que interessa nesta pesquisa, passa-se a identificar, em linhas gerais, qual é a atual estrutura²⁰⁷ da Presidência da República e dos Ministérios²⁰⁸.

I. Da Presidência da República

A Presidência da República é constituída, essencialmente, pela:
I. Casa Civil; II. Secretaria-Geral; III. Secretaria de Relações Institucionais;
IV. Secretaria de Comunicação Social; V. Gabinete Pessoal; VI. Gabinete

²⁰⁷ Prevista na Lei nº. 10.683/2003

²⁰⁸ A íntegra da Lei com todas as suas alterações está disponível no site <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm>.

de Segurança Institucional; VII Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Integram a Presidência da República, como órgãos de assessoramento imediato ao Presidente da República:

I. o Conselho de Governo; II. o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; III. o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; IV. o Conselho Nacional de Política Energética; V. o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte; VI. a Advocacia Geral da União; VII a Assessoria Especial da Presidência da República.

Junto à Presidência da República, funcionarão, como órgãos de consulta do Presidente da República:

I – o Conselho da República²⁰⁹;

II – o Conselho de Defesa Nacional²¹⁰;

Integram ainda a Presidência da República os seguintes órgãos:

I. Controladoria-Geral da União; II. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres; III. Secretaria Especial de Direitos Humanos; IV. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; V. Secretaria Especial dos Portos; VI. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República;

II. Dos Ministérios

Atualmente são 24 Ministérios. Na estrutura básica de cada Ministério haverá órgãos comuns e órgãos específicos, da seguinte forma:

Dos Órgãos Comuns aos Ministérios Civis:

Haverá, na estrutura básica de cada Ministério:

I – Secretaria-Executiva, exceto nos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores;

II – Gabinete do Ministro;

III – Consultoria Jurídica, exceto no Ministério da Fazenda (que será exercida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional).

Dos Órgãos Específicos: Os Ministérios contarão com órgãos específicos²¹¹, os quais variam de acordo com o Ministério e, geralmente, são constituídos de Conselhos, Departamentos, Grupos Executivos, Secretarias, Serviço, Comissão, Departamento, Defensoria e Secretaria, dentre outros.

Os Ministérios são os órgãos responsáveis pela gestão de políticas públicas nas respectivas áreas. Os Conselhos, por questão orçamentária, também integram legalmente a estrutura básica dos Ministérios, embora a relação seja de caráter meramente burocrático, não existindo nenhuma relação hierárquica entre os representantes governamentais e não governamentais que integram os Conselhos. Os Conselhos podem ter funções consultivas, deliberativas ou de controle, de acordo com a atividade que exercem.

²⁰⁹ Art. 89 da Constituição Federal.

²¹⁰ Art. 91 da Constituição Federal.

²¹¹ De acordo com a previsão contida na Lei nº. 10.683/2003

Com base na Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003 que, atualmente, dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, foram elaborados, dois quadros. No quadro 10 (em Apêndice 12) são apresentados os Órgãos de assessoramento da Presidência da República, suas respectivas competências para assessorar o Presidente na fase de formulação de políticas e a relação desses Órgãos com os respectivos Conselhos.

O quadro 11 (em Apêndice 13) mostra a relação de todos os Ministérios do atual Governo Federal, a seleção de assuntos que constituem áreas de competência dos Ministérios (com ênfase para a palavra “política”, com indicação da fonte legal), a seleção de assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério, com ênfase na busca pelas palavras “planejamento”, “planos”, “serviços”, “sistemas” e “avaliação”. E, por fim, a seleção dos respectivos Conselhos²¹² que integram a estrutura básica dos Ministérios²¹³.

Percebe-se, em alguns Ministérios, que os Programas e Ações não se constituem em instrumentos isolados: eles integram a Política Nacional de determinado tema, sendo que a Política é a diretriz maior, que orienta os programas e ações. E, por vezes, os Programas e Ações já decorrem dos Planos, os quais, por sua vez, são instrumentos de planejamento e de detalhamento das políticas públicas. É possível, ainda, identificar alguns programas referidos nos sites dos Ministérios. Por este meio é possível se elaborar um estudo mais aprofundado acerca de qualquer um desses programas, que conduza a uma etapa posterior do ciclo de políticas públicas que é a fase de avaliação dos programas.

Como fazer solicitação de recursos para o Ministério?

O site do Ministério da Integração, por exemplo, orienta que a apresentação de pleitos passou a ser feita pela internet através do Portal de Convênios, observando o que dispõe o Decreto nº. 6.170, de 25/07/07. E que os convênios já firmados entre o Ministério e os Estados, Municípios e Distrito Federal e entidades estão disponíveis no sítio da Secretaria Federal de Controle – “Consulta Convênio”, cujo endereço eletrônico é < <http://www.cgu.gov.br/convenios/index2.asp>>.

²¹² Previstos na lei nº. 10.683/03.

²¹³ Para se pesquisar com mais detalhes acerca dos Programas e Ações executados pelo Poder Executivo no âmbito da União nos sites da Presidência da República e da maioria dos Ministérios encontra-se disponível um campo intitulado “Programas e Ações”, no qual é possível se conhecer mais sobre os Programas e Ações executados pelos Ministérios diretamente ou vinculados às suas respectivas Secretarias. Para se ter uma visão mais abrangente dos Programas que estão sendo implementados no âmbito de cada Órgão da administração direta do Poder Executivo, em especial, pelos Ministérios, é buscar nos Anexos do PPA a relação completa de todos os PROGRAMAS.

Na organização político-administrativa brasileira, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos são autônomos, nos termos da Constituição. Contudo, existem hipóteses excepcionais em que a União pode intervir nos Estados e no Distrito Federal e os Estados podem intervir nos Municípios, para assegurar a observância de alguns princípios constitucionais. Dentre estas hipóteses, quando Estados, Distrito Federal ou Municípios deixarem de aplicar o mínimo exigido da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, dois setores que possuem receitas vinculadas por força da Constituição Federal. A esse respeito, dispõe a Constituição Federal que:

- Educação: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados e o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (C.F. art. 212).
- Saúde: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados”, na forma do artigo 198, § 2º da Constituição Federal.

O site do governo federal²¹⁴ informa que “os Ministérios elaboram normas, acompanham e avaliam os programas federais, formulam e implementam as políticas para os setores que representam. São encarregados, ainda, de estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos públicos”.

3.2.6.7 Plano Plurianual e Orçamento Participativo

A inclusão dos programas concebidos nos Planos de Desenvolvimento da Ordem Econômica e Social no Plano Plurianual (PPA) demanda mobilização social através de audiências públicas nas quais se discute orçamento participativo, pressão dos movimentos sociais, conclusões das Conferências, deliberações dos Conselhos, vontade política do Poder Executivo e do Poder Legislativo e, excepcionalmente, provocação do Ministério Público e imposição pelo Poder Judiciário.

Entre as formas de participação popular na administração pública que emergiram nas últimas décadas, no Brasil, sobressai a importância do Orçamento Participativo, dando maior consistência à idéia de democracia participativa e de

²¹⁴ Em <<http://www.gov.br>>.

modelo de gestão pública. Contudo, a implementação concreta do Orçamento Participativo enfrenta uma série de dificuldades, dentre elas, a limitação de recursos e a questão da cultura de planejamento e orçamento participativo. Com base nos estudos feitos por Boschi, menciona-se o caso de duas capitais: Belo Horizonte (MG) e Salvador (BA).

Renato Raul Boschi, no artigo intitulado “Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: compara Belo Horizonte e Salvador” (BOSCHI, 1999), mostra como se estruturaram experiências locais de governos que propiciaram condições para a participação popular na produção de políticas públicas, no período de gestão de 1993 a 1996, com partidos de esquerda.

Boschi analisou as propostas de governança nas duas capitais a partir dos respectivos Planos Diretores, dos Orçamentos Participativos (que, para Boschi, são mais um modelo de gestão urbana que uma política) e no Plano de algumas políticas regulatórias em áreas específicas, por intermédio da implantação dos Conselhos Setoriais. Mostrou as condições em que se deram a efetiva institucionalização da prática descentralizada fundada na cooperação público/privada, identificando fatores determinantes do sucesso ou do fracasso de experiências distintas.

Destaca, em síntese:

a) Em relação aos Planos Diretores:

- Belo Horizonte: a Prefeitura de Belo Horizonte, à época liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), tinha como meta realizar uma gestão aberta, centrando esforços na elaboração do Plano Diretor, que era mais que um plano de metas, consistindo em um instrumento de gestão urbana. Concluída a Minuta do Plano, a Prefeitura realizou o Fórum da Cidade, convocando setores do governo e da sociedade. O Plano foi discutido e previa a participação social através de Comitês, Fóruns e Conselhos. O Plano Diretor foi, então, aprovado, apesar da dificuldade de participação de alguns setores populares.

- Salvador: o quadro de relativo isolamento político da Prefeitura de Salvador dificultou a mobilização pelo Executivo de uma maior participação social no processo decisório da cidade e, como resultado, o Plano Diretor deixou de ser pactuado entre diferentes agentes públicos e privados, para dar lugar a microprojetos de intervenção urbana, assentados em acordos pontuais de curto e médio prazos.

b) Em relação ao papel dos Conselhos na produção democrática de política:

Boschi destaca que os Conselhos tendem a ser percebidos como instrumentos importantes para a promoção da descentralização administrativa, da ampliação da participação popular no processo decisório e da introdução de maiores mecanismos de implementação de políticas públicas, realçando as experiências vivenciadas em Belo Horizonte e Salvador.

c) Em relação ao Orçamento Participativo

Boschi, por fim, ao mostrar a diferença entre Belo Horizonte e Salvador, chamou a atenção para o fato de que a experiência de descentralização precede a instauração de práticas de governança. E que, ao longo prazo, a institucionalização das práticas de governança participativas poderão afastar práticas clientelistas e mostrar o seu lado mais fascinante, o de que certas iniciativas podem perdurar no tempo e ter efeito multiplicador, gerando maior capital social, e favorecer a perspectiva de recuperação do papel do Estado a partir de uma ótica descentralizada.

- Belo Horizonte: o Orçamento Participativo, no ano de 1973, foi o resultado de um processo de mudança instaurado que vinha sendo desenhado, gradativamente, no município, desde fins dos anos 70. A criação do “Programa de Desenvolvimento das Comunidades”, de administrações regionais como esferas de governo mais próximas da população, dentre outras medidas, foram experiências que facilitaram esse modelo de gestão, através de Assembléias Populares e Fóruns em regiões administrativas da cidade. Foi se desenvolvendo uma “cultura de planejamento” (BOSCHI, 1999, p. 8), fortalecendo as administrações regionais como esferas de governo.

- Salvador: em contraste com Belo Horizonte, em Salvador uma das principais dificuldades na implantação da proposta de Orçamento Participativo resultou dos problemas de articulação entre planejamento e orçamento, bem como da ausência de uma efetiva descentralização administrativa, cujas dificuldades foram sendo gradativamente enfrentadas.

Na análise do autor Félix Sánchez em “Orçamento Participativo – teoria e prática” (2002) é feita uma análise em profundidade acerca das inovações democráticas trazidas com a criação do Orçamento Participativo, desde a sua origem até a forma de funcionamento. Félix mostra que desde a criação do Orçamento Participativo, em 1989 (pós Constituição de 1988), vem sendo aprimorado seu projeto e que no período de 1997-2000 essa política ganhou mais

força nos municípios com mais de 500 mil habitantes, sendo que nesses municípios que adotaram a OP como política pública a maior parte das experiências se deram em administrações municipais de esquerda. Félix reproduz o seguinte quadro (SANCHEZ, 2002, p. 40)

Quadro 1 - Partido político do prefeito (municípios que adotaram o OP no período de 1997-2000)

Partido	Municípios
PT	52
PSDB	13
PSB	11
PMDB	9
PDT	8
PV	3
PPS	3
PFL	2
PTB	2
Total	103

Fonte: Pesquisa FNPP, 2001, *in* SANCHEZ, 2002, p. 40

3.2.7 7ª Etapa: Gestão do Plano Plurianual – PPA (Implementação de Programas, Controle e Avaliação)

Vencida a fase de discussão democrática acerca do orçamento participativo, cabe ao Poder Executivo, através do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, recepcionar as propostas orçamentárias dos diversos Órgãos do Poder Executivo e dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público e consolidá-las em um documento único, que é o PLANO PLURIANUAL, o principal instrumento que organiza a atuação governamental em PROGRAMAS.

Este documento, no qual deverão constar, de forma completa, os PROGRAMAS com todos os seus requisitos legais e o nome do Órgão responsável, será remetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional para discussão e aprovação pelo Poder Legislativo. O P.P.A. é elaborado de quatro em quatro anos. O encaminhamento do PPA da União pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo deve ocorrer até 31 de agosto para aprovação até 22 de dezembro.

Após discussão e aprovação, o PPA. é sancionado pelo Presidente da

República. Tem início, então, uma nova fase, que é a de gestão do plano plurianual, a fim de que as ações governamentais ou ações sociais que decorrem dos programas e previstas no PPA passem da esfera do planejamento para a fase de implementação²¹⁵.

A gestão do PPA observará os princípios de eficiência, eficácia e efetividade e compreenderá a fase de implementação, que dá início à execução orçamentária e financeira, ensejando gastos públicos através de despesas com pessoal, investimento (bens e serviços) e custeio para que os programas previstos sejam implementados e resultem em ações sociais públicas ou ações governamentais da Administração Pública; a fase de monitoramento e de avaliação e revisão de Programas, na qual o monitoramento ou controle pode ser *interno* ou *externo* e recomenda-se que seja acompanhado de um Sistema de Informações para dar transparência às ações realizadas e assim ampliar o *controle social*; e, por fim, o processo de avaliação, que é mais amplo que o de controle e permite, se for o caso, rever os programas e, assim, aprimorar de forma cíclica e constante o processo de construção das políticas públicas. Cada fase é, a seguir, detalhada.

3.2.7.1 Implementação dos Programas previstos no PPA

Como visto as políticas públicas, para sua execução, devem ser detalhadas em Planos e estes ensejam a instituição de Programas, que serão inseridos no PPA e irão gerar Ações Governamentais. A partir das previsões dos Programas no Plano Plurianual é necessário que cada órgão responsável implemente os Programas previstos no PPA, detalhados nas Leis Orçamentárias (LDO e LOA), para que resultem em Ações Governamentais que atendam aos interesses da sociedade. Isto demanda a execução orçamentária e financeira do Plano Plurianual, com utilização dos recursos para efetuar despesas com pessoal, investimentos (bens e serviços públicos) e custeio. Sem que os programas estejam previstos no PPA e detalhados na LDO e na LOA “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (C.F. art. 167, § 1º);

²¹⁵ A gestão do PPA está disciplinada pela Lei nº. 11.653, de 07.04.2008, que instituiu o Plano Plurianual para o quadriênio 2008-2011, em cumprimento ao disposto no § 1º do artigo 165, da Constituição Federal.

e é “vedado o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual” (C.F. art. 167, inciso I).

A previsão dos programas no orçamento (PPA, depois LDO e LOA) é pré-requisito que conduzirá à prática de ações governamentais pelo órgão competente. Contudo, ainda existe um lapso entre a previsão orçamentária e a execução do orçamento a fim de atingir as metas previstas no Plano Plurianual. Para que o órgão responsável execute as ações há necessidade de utilização dos recursos públicos que estão planejados e da execução financeira do orçamento. Porém, não se pode fazer uso dos recursos públicos sem passar pela burocracia do Estado, que impõe requisitos e limites legais para empenhar as despesas com pessoal, investimento ou custeio. A esta fase da burocracia do Estado dá-se o nome de Sistema de Programação da Execução Orçamentária. A programação é um processo contínuo, sendo que a Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, que trata do Orçamento Público, destinou o Título VI para tratar da execução do orçamento, introduzindo esse Sistema de Programação e Execução Orçamentária.

Assim, o Orçamento, aprovado por lei, dentro dos limites de recursos que o Governo é autorizado a arrecadar (receita), inicia-se a fase de execução do orçamento para torná-lo operante. Imediatamente após a aprovação da Lei de Orçamento (L.O.A.) e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas da despesa que cada unidade orçamentária ficará autorizada a utilizar. Tem-se, assim, um sistema de programação de despesas, instrumento por meio do qual o Executivo agiliza as ações governamentais através da descentralização orçamentária e administrativa, tendo em vista que, ao aprovar as cotas, ele delega às chefias das Unidades respectivas responsabilidades (descentralização do poder de decisão) pela movimentação dos créditos orçamentários, juntamente com os Programas que estes devem executar.

A fixação de cotas tem por objetivo assegurar as unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes para a melhor execução do seu programa anual de trabalho, bem como manter, durante o exercício e na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria. Assim, a unidade orçamentária saberá que quantia poderá empenhar por trimestre, por bimestre ou por mês.

A execução do orçamento implica em gastos de recursos públicos.

Exemplificam-se, a seguir, algumas burocracias que devem ser atendidas pelo setor público para colocar em prática as ações governamentais, dentre elas despesa com Pessoal, despesa com Investimento na produção de bens e serviços públicos e despesa com Custeio.

Para utilização dos recursos públicos previstos no Plano Plurianual para o pagamento de pessoal, ou seja, executar o que está planejado no Plano Plurianual e nas Leis Orçamentárias (LDO e LOA), os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público devem observar o disposto no artigo 169 da C.F., que estabelece: “A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”. A lei complementar é a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000.

A despesa com pessoal pressupõe não apenas os limites de gastos, mas também a legalidade do processo de admissão no serviço público: igualdade de oportunidade e acesso aos cargos públicos, legalidade no processo de criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, investidura no cargo por concurso público e só excepcionalmente através de cargos em comissão (e, neste caso, exclusivamente para as hipóteses de chefia, direção e assessoramento superior), concessão de qualquer vantagem e aumento se houver prévia dotação orçamentária, dentre outros. Estes são requisitos legais que devem ser observados pelos Gestores de cada Órgão e Poder responsáveis pelo uso dos recursos públicos (C.F. art 169 e 37 e seguintes).

O abuso ou desvio de poder, a que se referia Mannheim, neste campo de despesas com pessoal pode ocorrer, por exemplo, nas hipóteses de “nepotismo” ou “pagamento de diárias e viagens” que não sejam para atender ao interesse público. O “nepotismo” é um ato de protecionismo da rede familiar, mas também pode ser um instrumento para ocultar uma série de práticas lesivas ao erário público. Tome-se como exemplo os casos recentes dos Diários Secretos do Senado Federal e dos Diários Secretos da Assembléia Legislativa do Paraná. Este último caso será objeto de abordagem em item próprio, adiante, quando se tratar da atuação do Ministério Público no combate ao nepotismo.

Quando se trata da execução do Plano Plurianual com a realização de despesas com investimentos na produção de bens e serviços públicos ou nas despesas de custeio é necessário que a Administração Pública observe a legislação

referente ao processo licitatório, aos contratos administrativos e os requisitos para que possa firmar convênios com entidades não governamentais. Todos estes temas que decorrem de gastos com pessoal, investimento e custeio, e que ensejam a observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, do procedimento licitatório, das normas alusivas a contratos e convênios e ações para coibir os abusos de poder e desvio de recursos, dentre outros, são temas tratados pelo Direito com profundidade no ramo do Direito Administrativo e Direito Penal.

Cabe ao Ministério Público e à sociedade exercer o controle acerca da qualidade dos serviços públicos. A Constituição Federal (art. 37, § 3º) prevê que a *Lei* disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando, especialmente: “I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviço de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços”. Contudo, a Lei ainda não foi aprovada e tramita no Congresso Nacional²¹⁶.

Este tema foi objeto de análise por Adriana da Costa Ricardo Schier na obra “A Participação Popular na Administração Pública: o Direito de Reclamação”, tendo aquela autora concluído que até ser editada lei específica que regulamente a matéria da participação dos usuários no poder público, é possível a aplicação, em nível federal, da Lei nº. 9.784, de 29.01.1999, que regula o processo administrativo para apuração das irregularidades (arts. 1º e 9º).

No Estado do Paraná, através da Associação Paranaense do Ministério Público, cópia do Projeto de Lei nº. 674/99²¹⁷ foi encaminhado ao Parlamento e o Deputado Estadual Ney Leprevost, após análise e adequações, apresentou projeto de lei estadual na Assembléia Legislativa para disciplinar a participação popular na administração pública.

3.2.7.2 Monitoramento ou Controle e Sistema de Informações

Monitorar significa controlar os gastos públicos a partir da execução do plano plurianual - PPA. O controle das despesas públicas, que são fruto da execução do orçamento, é executado por meio de duas modalidades distintas e interrelacionadas:

²¹⁶ Projeto de Lei nº. 674/99, que regulamenta a participação e a defesa do usuário de serviço público.

²¹⁷ Regula o processo administrativo para apuração de irregularidades.

o controle interno e o controle externo.

O Sistema de Controle Interno, introduzido pela Constituição Federal de 1988 (art. 74), é exercido, no âmbito de cada Poder e do Ministério Público e em cada esfera governamental (União, Estados, Distrito Federal e Município).

Os Poderes Legislativos, Executivo e Judiciário, por determinação constitucional, manterão, de forma integrada, Sistema de Controle Interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no P.P.A., a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; e comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado²¹⁸. Cabe, também, ao Ministério Público exercer o seu controle interno.

No âmbito do Poder Executivo da União, este manterá um Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento para apoio à gestão do Plano, com características de Sistema Estruturador do Governo, disponibilizando, sempre atualizado, na Internet, o conjunto de informações necessárias ao acompanhamento da gestão do Plano.

Quanto ao monitoramento e avaliação do PPA, o Poder Executivo instituirá o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 sob a coordenação do Órgão Central de Planejamento e Orçamento Federal, competindo-lhe definir diretrizes e orientações técnicas para seu funcionamento.

Quanto à publicidade do PPA, o Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal garantirá o acesso, pela Internet, às informações constantes do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento para fins de consulta pela sociedade²¹⁹. Os membros do Congresso Nacional terão acesso irrestrito, para fins de consulta, aos sistemas informatizados relacionados à elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual²²⁰.

O Poder Executivo divulgará, pela Internet, pelo menos uma vez em cada um dos anos subseqüentes à aprovação do Plano, em função de alterações ocorridas o texto atualizado da Lei do Plano Plurianual (PPA); os anexos atualizados incluindo a discriminação das ações a que se referem os artigos 22 e 23 da Lei nº.

²¹⁸ C.F. art. 74, incisos I e II.

²¹⁹ Art. 21 da Lei nº. 11.653, de 07.04.2008.

²²⁰ Art. 21 § único da mesma Lei.

11.653/2008, em função dos valores das ações aprovadas pelo Congresso Nacional; e a relação atualizada das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com sua programação plurianual; as ações não orçamentárias que contribuam para os objetivos dos programas também poderão ser incorporadas aos anexos ou apresentadas em anexo específico.

Denis Alcides Rezende, em artigo intitulado “Planejamento de informações Públicas Municipais: sistemas de informação e de conhecimento, informática e governo eletrônico integrados aos planejamentos das prefeituras e municípios” (REZENDE, 2007), mostra que os desafios têm exigido dos gestores uma atuação mais competente para melhorar a qualidade de vida das pessoas, e que com a participação da comunidade os planejamentos municipais e as informações sistematizadas podem facilitar a gestão das prefeituras e dos municípios.

Descreve no artigo uma metodologia com fases, subfases e produtos para o planejamento de informação, conhecimento e informática nas prefeituras, dando ênfase ao planejamento estratégico trabalhado de forma coletiva, onde as informações podem ser pré-requisitos para as atividades de organização da gestão municipal. Destaca que o planejamento estratégico e o planejamento estratégico das informações municipais são instrumentos de gestão das prefeituras e dos municípios de relevância inquestionável e que o planejamento de informação, conhecimento e informática, nas prefeituras, pode ser chamado de “Planejamento Estratégico da Tecnologia da Informação” (PETI). Esse planejamento deve ser integrado e alinhado com os demais planejamentos estratégicos municipais (planejamento estratégico, planejamento plurianual e plano diretor). O Peti é um roteiro ou guia dinâmico para planejamento estratégico, tático e operacional das informações e dos conhecimentos municipais e deve ser elaborado por uma equipe multidisciplinar.

Os planejamentos, nos municípios, podem compreender os seguintes instrumentos integrados: planejamento plurianual, plano diretor, planejamento estratégico, políticas, projetos participativos, planejamento de recursos humanos e planejamento de informações e tecnologias (REZENDE, 2007).

Ainda de acordo com Rezende (2007), todo sistema, usando ou não os recursos de tecnologia da informação que manipula e gera informação, pode ser genericamente considerado um sistema de informação. Independentemente do seu tipo, nível ou classificação, os sistemas de informação têm como maior objetivo auxiliar os processos de tomada de decisões organizacionais. Para os

planejamentos municipais, o foco dos sistemas de informação está direcionado aos serviços municipais, principalmente ao atendimento ao cidadão, ao município e aos demais interessados na cidade. E do ponto de vista do ciclo evolutivo, os sistemas de informação podem ser classificados em manuais, mecanizados, informatizados, automatizados e sistemas de informação gerenciais e estratégicos.

Compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante Decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, e assim sendo, o Presidente dispõe, por força do Decreto nº. 3.591, de 06 de setembro de 2000, sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que visa a avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais.

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem as seguintes finalidades, de acordo com o artigo 2º do referido Decreto: avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; apoiar o controle externo no exercício de sua missão constitucional;

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo utiliza como técnicas de trabalho a auditoria e a fiscalização. As atividades a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal destinam-se a subsidiar: o exercício da direção superior da Administração Pública Federal, a cargo do Presidente da República; a supervisão ministerial²²¹; o aperfeiçoamento da gestão pública, nos aspectos de formulação, planejamento, coordenação, execução e monitoramento das políticas públicas; e os órgãos responsáveis pelo ciclo da gestão governamental, quais sejam, planejamento, orçamento, finanças, contabilidade e administração federal.

O referido Decreto trata, também, da organização e da estrutura do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, prevendo, ainda, que o órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal disponibilizará, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições, durante todo o exercício,

²²¹ Art. 7º do Decreto nº. 3.591/2000.

as contas apresentadas pelo Presidente da República, conforme determina o artigo 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet - foi objeto da edição do Decreto nº. 5.482, de 30 de junho de 2005, que trata do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Internet, que tem por finalidade veicular dados e informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros procedimentos, os gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal; os repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios; as operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e as operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento.

O Portal da Transparência²²² ficou sob a incumbência da Controladoria-Geral da União como órgão central do Sistema de Informações²²³. A divulgação de informações relativas à execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, exclusivamente para fins de controle social, seguirá o disposto na referida Portaria. As páginas de Transparência Pública conterão informações sobre execução orçamentária e financeira, licitações, contratos, convênios e despesas com passagens e diárias pagas. As informações, relativas à execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal serão divulgadas e atualizadas mensalmente nas páginas de Transparência Pública²²⁴, através de dois quadros (Quadros I e II) de detalhamento, os quais podem ser apreciados em Apêndice 14.

As informações dos quadros serão extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI. As informações alusivas à execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, são as mais importantes, pois constituem-se no ponto de partida

²²²Nos endereços eletrônicos <<http://www.transparencia.gov.br>>, <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>> ou <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>.

²²³ Mediante Portaria Interministerial nº. 140, de 16 de março de 2006, da Controladoria-Geral da União e do Ministério de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi disciplinada a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

²²⁴ Consoante à Portaria Interministerial nº. 140/2006 coube: a) a Controladoria-Geral da União disponibilizar “banco de dados de Transparência Pública”, com as informações que formarão o conteúdo mínimo a ser divulgado nas páginas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta; b) ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão apresentar o modelo das páginas de Transparência Pública, ficando a critério de cada órgão ou entidade da Administração Pública adotá-lo.

para que se possa compreender a emergência dos programas, visto que os Programas emergem a partir da sua inclusão do PPA, como resultado do detalhamento das políticas públicas em planos de desenvolvimento. É por intermédio da execução orçamentária e financeira dos Programas que se conhece o montante dos recursos públicos que são contemplados no orçamento e que estão sendo executados pelos órgãos e entidades da Administração Pública. Estes recursos, para que sejam gastos, exigem a observância de requisitos legais, tais como, gastos com pessoal (exigem requisitos para gastos com cargos em comissão, diárias e passagens), licitação, contratações e convênios que envolvam transferência de recursos públicos federais com entes conveniados. Quanto e como são gastos os recursos públicos através de licitações, contratações, convênios e instrumentos congêneres, bem como passagens e diárias, também devem ser especificados no Portal da Transparência²²⁵ para permitir que se exerça o controle social. As informações devem ser apresentadas na Internet, de forma simples, com a utilização de recursos de navegação intuitiva a qualquer cidadão, independentemente de senhas ou conhecimentos específicos de informática. O conteúdo detalhado das receitas e gastos públicos dos programas deve ser apresentado conforme a nomenclatura dos itens de dados estabelecida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Quanto os Ministérios e órgãos que lhe são vinculados gastam para executar os programas, na forma de licitações, contratações, convênios e diárias, estes valores fazem parte de um processo de prestação de contas anuais e também devem ser disponibilizados no Portal da Transparência.

Todos os anos, Ministério, Secretarias e todos os órgãos da administração pública que lidam com gestão de recursos públicos devem prestar contas, aos órgãos de controle do governo, da execução do orçamento do ano anterior. Os principais documentos resultantes dessa prestação de contas são: o Relatório de Gestão, documento produzido por cada unidade gestora do Ministério que traz informações sobre as contas que foram executadas no ano anterior, fazendo referência ao valor que estava previsto no orçamento; e o Relatório de Auditoria, documento produzido pela Controladoria Geral da União (CGU), órgão de controle interno do Governo Federal, que avalia se as contas do Ministério foram executadas

²²⁵ Conforme previsão expressa contida na Portaria Interministerial nº. 140, de 16.03.2006.

de forma legal.

Atualmente os dados divulgados nas Páginas de Transparência Pública podem ter duas origens distintas: os Sistemas Informatizados da Administração Pública Federal (SIAFI, SIEST, SIASG e SCDP) e as informações fornecidas pela própria entidade. O Portal da Transparência é um avanço no âmbito da Administração Pública no sentido de permitir a divulgação dos programas e ações governamentais; é uma etapa de aperfeiçoamento do processo de planificação democrática que amplia a possibilidade de maior controle social.

A transparência das ações deve ser baseada em Sistemas de Informação e processos decisórios institucionalizados. Na medida em que os Sistemas de Informação sejam aprimorados e seus dados divulgados de forma transparente, será possível se ampliar o ambiente do controle social, que é uma das formas de controle externo dos atos da administração pública. Propõe-se, a título de aprimoramento, que o Portal da Transparência contemplasse não só os gastos com diárias e passagens, mas a relação com os nomes de todos os servidores públicos federais que ocupam cargos efetivos e comissionados, e neste caso, indicando qual é a função de chefia, direção ou assessoramento superior que exercem, onde estão lotados e quanto recebem dos cofres públicos, para permitir maior controle social no combate ao nepotismo e desvio de funções, o que permitirá o uso da representação contra o exercício negligente ou abusivo do cargo, emprego ou função na administração pública²²⁶ e as ações civis de improbidade administrativa e penais.

Propõe-se, também, que o Portal da Transparência contemple, de forma sistemática e de fácil acesso, os relatórios de conclusões contendo as deliberações das Conferências Nacionais e dos atos dos respectivos Conselhos deliberando pelo seu cumprimento. Aí sim, seria possível se unir este tipo de controle ao controle que está sendo divulgado pelo Portal da Transparência no item execução orçamentária e financeira dos Programas. A partir daí, ainda, poder-se-ia ter uma visão global de quais os Programas governamentais estão sendo executados e criar outro item no Sistema com o objetivo de mostrar se os Programas previstos no PPA estão, de fato, cumprindo suas metas, permitindo que se vá além do monitoramento para fazer uma avaliação de resultados e propor a revisão dos programas.

²²⁶ C.F. art. 37, § 3º, inc. III.

3.2.7.3 Controle Externo e Ministério Público

A partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil adotou o regime democrático e, com ele, uma perspectiva de democracia representativa e participativa, de tal sorte que a participação da comunidade na gestão das políticas públicas faz parte da essência da democracia. A participação social também tem sido denominada de “controle externo”, exercido por outro Poder, Instituição ou pessoa diversa daquela que é obrigada a exercer o controle interno de seus atos administrativos. Nesta perspectiva, uma das formas de exercício do controle externo é o controle social, que deve ser exercido através dos Conselhos com apoio de outras instituições de controle social nas políticas públicas, tais como Ministério Público, Ouvidorias, Tribunais de Contas, Comissões do Poder Legislativo, e também por qualquer pessoa da sociedade.

A Constituição Federal de 1988 dispôs que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manterão, de forma integrada, um sistema de controle interno para, dentre suas finalidades, “apoiar o controle externo no exercício da sua missão institucional”. E que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas”²²⁷.

Nos Municípios, a fiscalização será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, na forma da lei, sendo que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios onde houver. Também prevê, expressamente, a Constituição Federal, que “as contas dos municípios ficarão, durante 60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade”²²⁸.

O controle externo da execução do orçamento, portanto, é feito pelo Poder Legislativo através do Tribunal de Contas, com o objetivo de verificar a probidade na administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e das Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

O controle externo também é exercido pelo Ministério Público, que tem a

²²⁷ C.F. art. 74, inc.IV.

²²⁸ C.F. art. 31 e § 3º.

função de fiscalizar o cumprimento da lei, e que poderá, quando necessário, acionar o controle judicial através do Poder Judiciário. Neste estudo, dedica-se o próximo capítulo para analisar o controle externo pelo Ministério Público.

O controle externo também deve ser exercido através do controle social pela sociedade através de um conjunto de mecanismos e procedimentos.

O controle social é uma das modalidades de controle externo previsto na legislação. Como exemplo, cita-se o Estatuto da Cidade²²⁹, no qual os instrumentos - planos, planejamento, plano diretor, plano plurianual (PPA, LDO e LOA), planos de desenvolvimento econômico e social, programas e projetos, gestão orçamentária participativa, institutos tributários e financeiros e institutos jurídicos e políticos – “que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público devem ser objeto de controle social garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”.

A Lei que instituiu o Plano Plurianual 2008/2011²³⁰ não usou a palavra controle social, mas empregou a expressão “participação social” ao dispor, em seu artigo 20, que “o Poder Executivo e o Poder Legislativo promoverão a participação da sociedade na elaboração, acompanhamento e avaliação das ações” do Plano Plurianual. Note-se que, para avaliar as ações, é importante registrar que elas decorrem de programas; portanto, a avaliação deve recair sobre os programas que terão com resultado as ações.

A Lei nº. 11.445, de 05.01.2007, que estabelece as diretrizes para o saneamento básico, prevê que os serviços públicos de saneamento serão prestados com base em princípios fundamentais, dentre eles, o do controle social. E que para os efeitos da Lei, considera-se controle social nos termos do artigo 3º, como um “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico”. Dispõe, ainda, que o controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais. É o caso dos Conselhos.

Quanto ao controle social no Sistema Único de Saúde, encontrou-se um destaque especial para o papel de controle por parte dos Conselhos de Saúde e das

²²⁹ Lei nº. 10.257/2001, artigo 4º e § 3º.

²³⁰ Lei nº. 11.053, de 07.04.2008.

Conferências de Saúde²³¹, merecendo destaque, ainda, o documento elaborado pelo Conselho Nacional de Saúde intitulado “Política Nacional de Educação Permanente para o Controle Social no Sistema Único de Saúde”.

De acordo com o referido documento, esta política fortalece o papel dos Conselhos de Saúde como protagonistas na formulação, fiscalização e deliberação da política de saúde nas três esferas de governo. A referida Política tem por objetivo atuar na promoção da democratização do Estado, na garantia dos direitos sociais e na participação da população na política de saúde, reafirmando o caráter deliberativo dos conselhos de saúde para fortalecimento do controle social no Sistema Único de Saúde. Os cinco eixos estruturantes da política são: participação social, financiamento da participação e do controle social, intersetorialidade, informação e comunicação em saúde e legislação do Sistema Único de Saúde.

No eixo estruturante que trata do financiamento da participação e do controle social é dada ênfase à Participação Social no Sistema Único de Saúde (SUS), como uma diretriz constitucional²³². É parte fundamental do Pacto de Gestão, que descreve como ações: apoiar os Conselhos de Saúde, as Conferências de Saúde e os movimentos sociais que atuam no campo da saúde, com vistas ao seu fortalecimento para que os mesmos possam exercer plenamente seus papéis; apoiar o processo de formação de conselheiros; estimular a participação e avaliação dos cidadãos nos serviços de saúde; apoiar os processos de educação popular na saúde, para ampliar e qualificar a participação social no Sistema Único de Saúde – SUS; apoiar a implantação e implementação de ouvidorias nos municípios e estados, com vistas ao fortalecimento da gestão estratégica do Sistema Único de Saúde; apoiar o processo de mobilização social e institucional em defesa do Sistema Único de Saúde na discussão do pacto.

As estratégias de implantação da Política Nacional de Educação Permanente para o Controle Social consistem na elaboração, pelos Conselhos, dos planos de ação e metas, e constituírem comissões permanentes para o acompanhamento desta política. Os gestores da saúde nas três esferas, ao elaborarem a proposta orçamentária, garantirão os recursos orçamentários para a execução da Política Nacional de Educação Permanente para o Controle Social no

²³¹ Instituídos pela Lei nº. 8.142/90, e reconhecidos pela Emenda Constitucional nº. 29, de 13 de setembro de 2000, como instâncias do Sistema Único de Saúde.

²³² E descrita nas Leis nº. 8.080 e nº. 8.142/90.

SUS e nas ações previstas no Pacto pela Vida, em Defesa do SUS e da Gestão. Deverá haver produção de conteúdos para o aprimoramento do funcionamento dos conselhos de saúde, como a preparação de conferências, elaboração de atas, de resoluções, de documentos técnicos, entre outros.

Quanto ao controle social na área da Educação destaca-se a publicação, na Internet, do documento intitulado controle social, com o qual o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), do Ministério da Educação, pretende estimular o debate sobre a importância do controle social na educação brasileira e incentivar a participação das comunidades local e escolar no exercício desse controle²³³. De acordo com este documento:

[...] por controle social entende-se a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando objetivos, processos e resultados. Pesquisas e estudos realizados no Brasil vêm apontando para a crescente densidade organizacional da sociedade civil como resultado do descompasso entre o Estado e a sociedade, e da implementação de políticas públicas que têm como objetivo a descentralização do poder de decisão e de recursos na prestação de serviços sociais, principalmente para os setores de educação e saúde.

Ressalta, ainda, a explosão do número de Conselhos a partir da Constituição Federal de 1988 e, em especial, na década de 90, que se configuram em espaços públicos de articulação entre governo e sociedade. E que, inobstante os Conselhos instituídos no Brasil apresentarem características diferenciadas no que tange à natureza, papel, funções, atribuições, composição, estrutura e regimento, a constituição e efetiva participação dos conselhos é que possibilita a participação da sociedade no interior do próprio Estado. Chama a atenção para o papel dos Conselhos de Saúde, Tutelares, de Direitos da Criança e do Adolescente, de Educação, de Alimentação Escolar, Escolares e Unidades Executoras, do Programa de Garantia de Renda Mínima e de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, hoje Fundeb.

O controle externo da implementação das políticas públicas e dos planos de desenvolvimento se faz, também, através do controle do repasse de recursos públicos de fundo a fundo, para verificar a destinação correta dos recursos públicos.

De que forma o Ministério Público pode contribuir para o controle social, até

²³³ Ver mais em <<http://www.tvebrasil.com.br/salto/boletins/2001/cont./cont.0.htm>>.

que a sociedade esteja estruturada para fazê-lo por si, a fim de atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio? Este é um tema tratado no próximo capítulo do presente estudo.

Por fim, dando seqüência às etapas da gestão do PPA, tratar-se-á da terceira e última etapa que é a da avaliação e revisão de programas.

3.2.7.4 Avaliação e Revisão de Programas

O Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal estabelecerá critérios para a avaliação dos projetos de grande vulto de forma diferenciada em função de faixas de valor e de tipos de intervenção, e a lei fixa, para efeitos do PPA, quais são os projetos de grande vulto. Estabelece, também, que as ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, constantes do Plano Plurianual 2008-2011, integram as prioridades da Administração Pública Federal e terão tratamento diferenciado durante o período de execução do Plano, na forma da lei.

A exclusão ou alteração de Programas constantes do PPA ou a inclusão de Novo Programa serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico de alteração da Lei do Plano Plurianual. Como se sabe, o PPA é instituído para um período de quatro anos. Entretanto, pode ser apresentado projeto de lei de revisão anual para incluir, excluir ou alterar Programas.

Os órgãos do Poder Executivo responsáveis por Programas, por exemplo, os Ministérios e Secretarias vinculadas à Presidência da República, deverão manter atualizadas, durante cada exercício financeiro e na forma estabelecida pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, as informações referentes à execução física das ações orçamentárias e à execução física e financeira das ações não orçamentárias constantes dos Programas sob sua responsabilidade.

Anualmente, até o dia 15 de setembro de cada exercício, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional o Relatório de Avaliação do PPA, que deverá conter a avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados; o

demonstrativo, contendo, para cada programa a execução física e orçamentária das ações orçamentárias nos exercícios de vigência deste Plano; o demonstrativo, por Programa e por indicador, dos índices alcançados ao término do exercício anterior e dos índices finais previstos; a avaliação, por Programa da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas, indicando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias; e as estimativas de metas físicas e dos valores financeiros.

Na gestão do PPA, a Lei²³⁴ prevê expressamente a participação social ao dispor que: “O Poder Executivo e o Poder Legislativo promoverão a participação da sociedade na elaboração, acompanhamento e avaliação das ações do Plano de que trata esta Lei. Parágrafo único. As audiências públicas regionais ou temáticas, realizadas durante a apreciação da proposta orçamentária, com a participação dos órgãos governamentais, estimularão a participação das entidades da sociedade civil”.

A avaliação, em uma definição mais generalizada do sistema das Nações Unidas, foi formulada pela UNESCO, em 1979, e com poucas modificações chegou a sua versão final no documento de 1984: “[...] é o processo que se destina a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as atividades à luz de seus objetivos”. Trata-se de um processo organizacional, para melhorar as atividades que estão em andamento e auxiliar a administração no planejamento, programação e decisões futuras (ONU, 1984).

A partir dos anos 60, nos Estados Unidos, a avaliação de políticas e programas sociais alcançou um período de grande expansão, propiciando treinamentos em análise de políticas e pesquisas de avaliação em diversas universidades norte-americanas. Em 1965, o senador Robert Kennedy conseguiu que a avaliação se tornasse parte obrigatória da educação e, mais tarde, dos programas sociais federais. Em 1970, a avaliação passou a ser um importante objeto de estudo, com vasta produção teórica. Nos anos 80, houve um declínio na época de Reagan; porém, na década de 90, ressurgiu com novo perfil, se propondo a articular os métodos quantitativo e qualitativo.

No Brasil, a expansão da avaliação de políticas e programas sociais começou a ganhar força a partir dos anos 80, em razão dos movimentos sociais que

²³⁴ Lei nº. 11.653, de 07.04.2008, em seu art. 20.

passaram a demandar a real universalização das políticas públicas com base no direito de cidadania. Tiveram início, então, os questionamentos sobre o desvio de recursos públicos, a aplicação sem critérios dos escassos recursos existentes e o fato de que os programas não atendiam à camada mais carente da população. A avaliação entrou no Brasil através da área de Serviço Social e, posteriormente, foi introduzida na área de Educação. Ainda hoje é muito tímida a implementação da avaliação no Brasil para aferir a eficiência dos programas e serviços sociais, em que pese a instituição do princípio constitucional da eficiência²³⁵ como um dos princípios que orientam a Administração Pública²³⁶. Existem várias modalidades de avaliação: avaliação de políticas, programas e projetos; institucional; econômica; de impactos, dentre outras. A avaliação de programas pode ser feita em antes (na fase de planejamento do programa, antes de se tomar a decisão); durante a implementação ou execução do programa, denominada avaliação da gestão, avaliação contínua, avaliação concorrente, monitoração ou avaliação concomitante); ou depois, quando o programa atingiu seu pleno desenvolvimento (também intitulada avaliação de impacto ou avaliação de pós-decisão).

No tocante à procedência dos avaliadores (AGUILLAR; EGG, 1994, p. 44), a classificação da avaliação apresenta fatores importantes que visam aperfeiçoar o grau de confiabilidade no resultado final. Pode-se tratar de avaliação externa, avaliação interna²³⁷, avaliação mista, auto-avaliação, avaliação participativa e meta avaliação. Na área de saúde, a avaliação ainda é um programa em fase de construção, enquanto na área de educação a avaliação institucional já passou a se constituir em um Sistema (SINAES – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior).

No livro “Direito Humano à Educação e Políticas Públicas” (UILLE GOMES, 2009) dedicou-se um capítulo para analisar a temática da avaliação e propor a instituição, por lei, de um Sistema de Avaliação da Educação Básica nos moldes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, apresentando um questionário com as dimensões da avaliação institucional.

O campo da avaliação, no Brasil, ainda é um campo rico e muito recente,

²³⁵ C.F. art. 37.

²³⁶ Introduzido com a Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998, que introduziu, no Brasil, a Reforma Administrativa.

²³⁷ A avaliação periódica, interna e externa da qualidade dos serviços, está prevista na Constituição Federal de 1988, em especial no artigo 37, § 3º, inciso I

que tem muito para ser descortinado. É um instrumento fundamental para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, de grande utilidade inclusive para o Ministério Público, quando se trata de exigir o cumprimento do princípio constitucional da eficiência dos serviços públicos da administração pública, principalmente na área dos programas sociais, de saúde e de educação. Aqui reside um grande salto de qualidade que pode conduzir a revisão dos programas existentes ou à constatação da necessidade de instituição de novos programas.

3.3 CONCEITO – O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS E A GOVERNANÇA INTERATIVA

Diante do quanto foi exposto neste capítulo pode-se, então, em breve síntese, concluir que Políticas Públicas constituem-se em um processo cíclico que se materializa em sucessivas etapas, através da discussão dialética entre os atores que integram o corpo político, visando a “planificação democrática do desenvolvimento” em busca de soluções para os problemas sociais, que dêem efetividade plena aos direitos humanos em busca de melhores condições de vida digna para todos. São mais amplas que os Planos, os quais, ao serem detalhados, darão ensejo à uma nova fase de detalhamento em Programas, Projetos e Ações Sociais.

As etapas das políticas públicas servem, em especial, para transformar a vontade popular democrática em um instrumento, em um título executivo, intitulado plano de ação, capaz de vincular o administrador público à vontade democrática e permitir a implementação dos programas e ações, com diretrizes, objetivos e metas e organizar a fase de implementação e gestão do Plano Plurianual, com controle e avaliação.

Relembrando, o ciclo das políticas públicas se desenvolve nas seguintes etapas: Agenda Política, Diagnóstico, Formulação da Política Pública, Estratégia e Decisão Política com vistas a garantir o Desenvolvimento, Detalhamento da Política em Planos e indicação de Programas, inclusão dos Programas previstos nos Planos no Plano Plurianual (PPA), Gestão do Plano Plurianual – PPA - (implementação dos programas, controle e avaliação). Ao cumprir estas 7 etapas cíclicas das políticas públicas é que se chega propriamente à ação social ou a ação governamental, que resultará em obras, bens e prestação de serviços públicos de qualidade para todos,

e que não deve ser apenas fruto da vontade governamental e, sim, da interação e correlação de forças de vários atores, com destaque especial ao papel dos Conselhos e Conferências, para a planificação democrática.

Só é possível se compreender toda a lógica da engrenagem de funcionamento do Sistema Social a partir da compreensão de todas as etapas do ciclo das políticas públicas - com a inclusão dos planos, evidentemente - e com destaque para a importância do Plano Plurianual como instrumento que organiza a atuação governamental em programas que resultarão em ações sociais públicas.

A visão desta complexa estrutura de organização que nos permite enxergar a engrenagem de todo o Sistema Social pode ser feita a partir da compreensão de que as ações sociais públicas ou ações governamentais (em especial, as que demandam recursos públicos) são fruto de um processo de construção da planificação democrática e devem estar contempladas na forma de programas no plano plurianual; os programas previstos no plano plurianual demandam o cumprimento das fases de gestão do PPA, ou seja, precisam ser implementados, monitorados (controlados interna e externamente e publicizados através de Sistemas de Informações) e avaliados para, se for o caso, proceder-se à sua revisão; para que os programas sejam inseridos no planejamento governamental através do PPA (detalhados na LDO e LOA) é preferível uma leitura constitucional que decorram de planos previamente elaborados²³⁸; a elaboração de planos, com vistas a atingir um fim que é o desenvolvimento, no Brasil ainda é uma prática recente e que sobrepõe de importância a partir da Constituição Federal de 1988, que os considera obrigatórios para o planejamento do desenvolvimento nacional; os planos são instrumentos de detalhamento e execução das políticas públicas que, por sua vez, são instrumentos de ação social a serem implementadas na forma de planos e programas e através de uma construção planejada e democrática que garanta os direitos previstos em lei; a lei deve observar, obrigatoriamente, os princípios previstos na Constituição Federal de 1988 e os ditames da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que são os principais instrumentos que conduzem à efetivação plena dos direitos humanos e à sua essência - que é o princípio da dignidade da pessoa humana e os valores que lhe são inerentes; e de que a educação com valores é o fio condutor capaz de unir todos os pontos necessários

²³⁸ Muitas vezes os programas são criados por uma questão de necessidade ainda que não haja tempo para elaborar o plano (que como se sabe é mais amplo que o programa)

para edificar o ciclo das políticas públicas na direção do desenvolvimento.

Todavia, para que tudo isto aconteça é necessário que se estabeleça uma rede de interatividade com a participação de vários atores governamentais e não governamentais, e esta rede pode ser chamada de governança interativa. Para abordar o significado de governança interativa, busca-se conhecer o posicionamento de Klaus Frey.

Percebe-se, atualmente, uma tendência de enfraquecimento dos movimentos populares em função do aumento das incertezas sociais e uma abertura dos governos para a sociedade civil em busca de maior legitimidade democrática e aumento da eficiência, criando novas formas de articulação e gestão. As novas experiências e formas de participação social são tidas como novos modelos - não apenas de políticas públicas - mas de gestão pública, tais como o orçamento participativo, os planos de gestão pública (ex: planos de desenvolvimento da ordem econômica e social e PPA), os Conselhos ou a participação comunitária, via cooperativas, associações e/ou capital social. As novas formas de participação social cada vez mais vêm sendo objeto de análise na literatura sobre gestão e administração pública, e a sua relevância para a eficiência administrativa apresenta-se como variável central na avaliação das experiências participativas, na medida em que os próprios governos assumem um papel “propulsor na ampliação da participação pública, a análise teórica requer abordagens renovadas capazes de integrar a dimensão governamental que desempenha papel central na configuração das relações sociopolíticas” (FREY, 2004, p. 120).

Neste sentido, Klaus Frey no artigo intitulado “Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa”²³⁹, avalia a relevância da concepção de governança interativa, “que interpreta a participação ampliada como estratégia político-administrativa de governar as interações por medidas estruturais e intencionais, para compreender a nova dinâmica da participação política na gestão urbana” (FREY, 2004, p. 120).

O autor apresenta uma discussão teórica sobre o conceito de governança interativa e sua relevância para a gestão urbana participativa e vai além, apresentando uma análise preliminar de experiências inovadoras de governança urbana no Brasil. O tema governança (*governance*) vem sendo objeto de crescentes

²³⁹ Disponível em <<http://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewArticle/1982>>. Revista Política & Sociedade, vol. 3, nº 5, 2004.

estudos na literatura sobre gestão pública, salientando novas tendências de uma gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo e o terceiro setor (FREY, 2004, p. 121). Governança, segundo Koiman (*apud* FREY, 2004, p. 122):

[...] implica a necessidade de criar condições favoráveis para que as interações entre os diversos atores sociais, imprescindíveis para lidar com a diversidade e a complexidade das sociedades contemporâneas, possam acontecer, e pontes de entendimento possam ser construídas. Isto significa que os governos precisam se preocupar, simultaneamente, com as instituições e estruturas de participação, e com os princípios normativos que norteiam a dimensão intencional da governança.

Destaca Klaus Frey (2004, p. 123):

A concepção da governança interativa é, portanto, orientada pela lógica governamental; reconhece, porém, a importância de criação de novas estruturas interativas não apenas com o intuito de tranquilizar ou reprimir o protesto social, mas, antes de tudo, com o objetivo de reinventar as formas de gestão no sentido de transformar os atores da sociedade em aliados na busca de melhores resultados, tanto referentes ao desempenho administrativo quanto em relação ao aumento da legitimidade democrática. Busca-se, com isso, canalizar e direcionar as forças sociais para auxiliar a gestão pública. Neste sentido, a concepção da governança vai além da abordagem da democracia participativa, na medida em que admite uma pluralidade de possíveis medidas e ações governamentais capazes de auxiliar as comunidades locais na adoção de práticas associativas. Torna-se tarefa crucial da governança interativa prover um clima de interação favorável para que tais sinergias e formas inovadoras de colaboração possam emergir.

E é exatamente neste ambiente de governança interativa em que as sinergias e formas inovadoras de colaboração são capazes de emergir, mercê da interação entre os diversos atores sociais para lidar com a complexidade na construção e reinvenção permanente do ciclo das políticas e gestão pública é que chama a atenção o papel da instituição Ministério Público - há muitos anos idealizada por Karl Mannheim e, hoje, pós-Constituição de 1988, uma realidade no Brasil. Sobre o Ministério Público, se e como pode tensionar com a Administração Pública e interagir com outros atores sociais a fim de contribuir para o atingimento dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, é que será direcionada a pesquisa no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4 - MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No campo das políticas públicas o Ministério Público é um dos atores públicos que gera demandas por políticas públicas que resultarão em ações por parte da Administração Pública que dão concretude à efetivação dos direitos. É tido como um *novo ator político*, em face das mudanças constitucionais e legislativas ocorridas nos últimos vinte anos, mas, também, e, sobretudo, em razão do *voluntarismo político* de seus agentes. Os Membros do Ministério Público não agem apenas como burocratas fiscais da lei, mas como indutores e controladores externos de todas as etapas do ciclo das políticas públicas.

O cientista político Rogério Bastos Arantes, na obra “Ministério Público e Política no Brasil”, constata que nos últimos anos, além do Ministério Público estar passando por um processo de reconstrução institucional extraordinário, os resultados de sua pesquisa empírica o levaram a concluir que esse processo teve e tem fortes traços endógenos:

[...] os próprios integrantes do Ministério Público, imbuídos da convicção de que devem se tornar defensores da sociedade desenvolveram ações de dentro para fora de seu círculo normal de atribuições, com vistas a transpor as fronteiras do sistema de justiça *stricto sensu* e invadir o mundo da política. A análise desse fenômeno de origem endógena nos levou a construir o conceito de voluntarismo político, pelo qual pretendemos explicar o modo como o Ministério Público se transformou em um novo ator político (ARANTES, 2002, p. 15).

O conceito de *voluntarismo político* foi construído por Arantes a partir de uma vasta bibliografia sobre o tema do *ativismo político*, desde análises sociológicas, centradas nos aspectos comportamentais e ideológicos dos agentes judiciais, até estudos políticos sobre os diferentes modelos institucionais de relação das instituições de justiça com o sistema político. Arantes diz que o tema da *judicialização da política e da politização da justiça* é um desdobramento e uma atualização do clássico problema do *ativismo político* (ARANTES, 2002, p. 20). José Matias-Pereira também registra no “Manual de Gestão Pública Contemporânea” que:

As demandas por políticas e ações políticas – que podem ser demandas novas, recorrentes ou reprimidas – são geradas pelos interesses de

diversos atores (*stakeholders*), que podem ser divididos em: atores públicos (políticos), parlamentares, burocratas, tecnocratas, atores privados (empresários, trabalhadores, sindicatos, associações, etc.), agentes internacionais (ONU, OMC, UNESCO, Banco Mundial, FMI) e formadores de opinião (mídia, artistas, jornalistas, pesquisadores, etc). É oportuno salientar que as demandas por políticas e ações políticas novas resultam no surgimento de *novos atores políticos* ou de *novos problemas* (MATIAS, 2009, p. 185).

Neste aspecto, entendemos que o Ministério Público pode ser visto como um novo ator público – um novo agente político, pois “novos atores são aqueles que já existiam antes, mas não eram organizados; quando passam a se organizar para pressionar o sistema político, aparecem como novos atores políticos” (MATIAS, 2009, p.207). No caso do Ministério Público, a sua nova organização decorre dos reflexos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), na legislação infraconstitucional e na recepção da DUDH pela Constituição Federal de 1988.

No campo das políticas públicas o Ministério Público exerce um papel essencial que é o de controle externo sobre as ações sociais da Administração Pública. Contudo, existe uma dificuldade muito grande por parte da Instituição de exteriorizar para o público externo quais são as ações que desenvolve na seara constitucional, cível ou criminal. Uma busca nos sites dos Ministérios Públicos não nos permite conhecer quais são estas ações, embora sejam de natureza pública.

Assim sendo, optou-se, aqui, pela adoção de um referencial, os “8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, para pesquisar como o Ministério Público, defensor do regime democrático e dos interesses da sociedade, age e como pode se organizar de forma planejada para ampliar o controle externo, tensionando, quando necessário, com os gestores, visando a efetivação dos 8 ODM até 2015, e a partir daí, com base em estratégias estruturantes de longo prazo.

4.1. ANÁLISE SOCIOLÓGICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Adiante, far-se-á uma análise sociológica do Ministério Público Brasileiro, subdividida em quatro partes:

- a parte 1, que trata da origem; conceito constitucional; princípios institucionais; autonomia e controle; garantias e vedações constitucionais; funções institucionais; estrutura organizacional; estudos sociológicos sobre o Ministério

Público no Brasil; genealogia e composição da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Paraná e da Associação Paranaense do Ministério Público (autora dos projetos do SIM-MP e Jusprev); análise de gênero – ingresso das mulheres no MP do Paraná;

- a parte 2, que analisa como o Ministério Público age de forma emergencial, no campo das políticas públicas, para atingir os 8 ODMs, tensionando, quando necessário, com os gestores públicos, e o papel do SIM-MP (Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público);

- a parte 3, que analisa as ações do Ministério Público de forma planejada no campo das políticas públicas para atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio;

- a parte 4, que conduz à conclusão do trabalho e interage com concepções sociológicas de Ação Social, Sistema Social e com a Democracia e Capital Social.

4.1.1 Origem do Ministério Público

O Ministério Público, antes tido como defensor dos interesses do rei, hoje é considerado defensor dos interesses da sociedade. Sua origem é controversa, sendo que alguns pesquisadores procuram identificá-la há mais de quatro mil anos, representada pelo *magiai*, o funcionário real, no Egito. Na Antiguidade clássica também se buscam os traços iniciais da instituição, ora nos *éforos*²⁴⁰ de Esparta, ora nos *tesmótetas* gregos²⁴¹. Na Idade Média também se buscou encontrar algum traço característico da instituição nos encarregados de defender os senhores feudais em juízo, ou no acusador comum da Alemanha, encarregado de exercer a acusação quando o particular ficava inerte (PRMS, 2009).

A doutrina italiana busca mostrar sua origem peninsular: *o advocatus de parte publica* ou *avogadori di comuim della republica veneta* ou *os conservatori delle leggi di firenze* (SANCHES JUNIOR, 2009). Contudo, a teoria mais considerada é a que relaciona a origem do Ministério Público, na França, com a Ordenança de 25 de março de 1302, por Felipe IV, o Belo, rei francês. Posteriormente, a Revolução

²⁴⁰ Cidadãos espartanos eleitos pela *Apella* (assembléia responsável pela provação ou reprovação pública dos projetos de lei propostos), os *éforos* exerciam a função de fiscais da moral e da disciplina do Estado Espartano. Fonte: Santos, 2009.

²⁴¹ Fiscais da execução das leis atenienses. Fonte: SOUZA, 2009.

Francesa teria estruturado o Ministério Público enquanto instituição ao conferir garantias aos seus integrantes. Os textos napoleônicos, no entanto, é que instituíram o Ministério Público com as características que a França veio a conhecer na atualidade, sendo que um decreto de 1790 deu vitaliciedade ao Ministério Público, e outro do mesmo ano dividiu suas funções entre comissário do rei e acusador público.

Também não se pode deixar de registrar que os primeiros traços do atual Ministério Público advêm do velho direito lusitano, com as Ordenações Afonsinas, de 1447, e as Ordenações Manuelinas, de 1514.

Etimologicamente, a palavra “ministério” se origina do vocábulo latino *manus* e aos derivados *ministrar*, *ministro*, *administrar* – daí sua ligação inicial aos agentes do rei, pois seriam a “mão do rei” (atualmente, a “mão da lei” ou “fiscal da lei”). A palavra “público”, do latim *publicu*, significa relativo ou pertencente ou destinado ao povo, à coletividade; opinião pública; bem estar público; movimento público. Há quem sustente que a melhor terminologia seria a de “Ministério do Povo” e não “Ministério Público”, para não restar dúvidas de que o interesse institucional a ser defendido não é o interesse do rei e, sim, o interesse do povo.

No Brasil, o artigo 18 do Regimento das Relações do Império, baixado em 02 de maio de 1847 é tido como o primeiro texto no qual se identifica o uso da expressão “Ministério Público”. Contudo, o Ministério Público só foi constitucionalmente institucionalizado com o advento da Constituição do Império de 1934. Desde então, ora tem sido tratado pelas Constituições, no capítulo referente ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário ou ao Poder Executivo, até que com o advento da Constituição Federal de 1988 passou a ser independente, não se vinculando a nenhum dos poderes do Estado, seja o Executivo, o Legislativo ou o Judiciário.

A Constituição Federal de 1988 está estruturada em IX Títulos, sendo que o Título IV trata da Organização dos Poderes, destinando o Capítulo I ao Poder Legislativo, o Capítulo II ao Poder Executivo, o Capítulo III ao Poder Judiciário e o Capítulo IV para tratar “das funções essenciais à Justiça”. Neste capítulo, destina a Seção I para tratar especificamente do Ministério Público (arts. 127 a 130-A), a Seção II para a Advocacia Pública e a Seção III para a Advocacia e a Defensoria Pública.

O Ministério Público, na Constituição de 1988, não é tratado no Capítulo

destinado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e, sim, em Capítulo próprio, que trata “das funções essenciais à Justiça”, e em Seção específica destinada exclusivamente ao Ministério Público²⁴². Em suma, enquanto Poder Estatal, o Ministério Público ostenta características inerentes a um poder, mas não é um poder e, sim, uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. É a Instituição que está inserida na Constituição Federal no título “organização dos poderes”, no capítulo “funções essenciais à Justiça”, e é dotado de independência em relação aos demais Poderes. Não integra o Poder Executivo, nem o Legislativo e nem o Judiciário e age como fiscal da lei. O atual perfil ora consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que assim dispõe²⁴³: “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Registrou o Procurador de Justiça e ex-Presidente da Associação Paulista do Ministério Público Hugo Nigro Mazzilli, ao tratar do Ministério Público no Brasil (MAZZILLI, 1993, p. 7-8) :

Em 1985, a chamada Lei da Ação Civil Pública conferiu-lhe importante iniciativa na promoção de ações para a proteção de interesses difusos (meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico). Foi, porém, com a Constituição democrática de 1988, que o Ministério Público brasileiro alcançou seu crescimento maior, sequer comparável ao de outros países, ainda que de semelhante tradição cultural.

Como constatou o deputado federal constituinte e Promotor Público aposentado Plínio de Arruda Sampaio, de São Paulo, na sétima reunião ordinária da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988:

No Capítulo referente ao Ministério Público tenho a impressão de que demos um passo – e, se isso for aceito pela Casa, histórico. Trata-se de um passo histórico e até de repercussões teóricas muito importantes porque estamos criando outro órgão no esquema dos três Poderes. É um órgão

²⁴² Artigos 127 a 130-A.

²⁴³ A evolução do perfil do Ministério Público se percebe através da leitura das Constituições de 1824 (art. 48); 1891 (art. 58, § 2º); 1934 (art. 95 e segs.); 1937 (art. 99); 1946 (art. 125 e segs.); e 1967 (art. 137 e segs. e arts. 94 e segs. da Emenda Constitucional nº. 01, de 1969)

fiscalizador que não se pendura em qualquer dos ramos do esquema de Montesquieu. Por que propormos a autonomia financeira, política e administrativa de um órgão? Porque queremos um fiscal forte da lei²⁴⁴

No artigo intitulado “O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88”, Fábio Kerche apresentou possíveis explicações do porquê da aprovação, durante os trabalhos da Assembléia Constituinte, de um Ministério Público independente de todos os Poderes de Estado e cujas atribuições extrapolam a persecução penal, contrariando, inclusive, o pensamento de alguns Membros do Ministério Público que atribuem esse novo perfil Institucional a um “cochilo do legislador constituinte” vez que eles não possuíam a exata dimensão do que estavam aprovando (KERCHE *in* SADEK, 1999, p. 61-75). Dentre as razões invocadas no artigo de Fábio Kerche, é possível se selecionarem as seguintes: a) a facilidade do trabalho exercido pela Confederação Nacional do Ministério Público – CONAMP - em vender seu projeto aos constituintes acerca da idéia da criação de um agente “não-político partidário”, apresentada em forma de texto constitucional (a Carta de Curitiba) sobre a inclusão do parquet na Constituição aliado a um trabalho de acompanhamento legislativo que se mostrou eficaz (SADEK, 1999, p. 67); b) para além do *lobby*, a proposta tinha ambiente para a aceitação de um agente que extrapola seu papel clássico da persecução penal, consistente com uma conjugação de vários fatores, dentre eles: o próprio período em que o processo constitucional se desenvolveu (o fim do período autoritário militar que durou mais de vinte anos (1964-1985) com a convocação da Assembléia Constituinte que representava a última etapa da transição para a democracia, sendo que o Ministério Público no processo de construção foi escolhido como agente responsável pela defesa do regime democrático); a valorização que a Assembléia Nacional Constituinte conferiu a questão dos direitos coletivos, cujo ponto, para muitos autores, significa a mudança mais importante no texto constitucional quando comparado a outras Cartas Magnas brasileiras, e neste aspecto, o Ministério Público é tido como um agente privilegiado da defesa dos interesses coletivos para exigir o cumprimento dos direitos coletivos e provocar o Poder Judiciário (SADEK, 1999, p. 74 e 75).

Para então melhor analisar o atual perfil constitucional pós-1988, passa-se, a

²⁴⁴ In: SADEK, Maria Tereza (Org.). O sistema de Justiça. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1999, p. 61. Trata-se de um Caderno da Série Justiça, que contém 4 artigos. Em um dos artigos, “O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88”, de autoria de Fábio Kerche (p. 61), consta esta citação de Plínio de Arruda Sampaio (PT/SP), extraída da sétima reunião ordinária da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988.

seguir, a decompor o alcance das palavras que moldam a Instituição.

4.1.2 Conceito Constitucional de Ministério Público na Defesa e Promoção dos Direitos Humanos para Concretizar Políticas Públicas

“O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, conforme preceitua o artigo 127, “*caput*”, da Constituição Federal, reproduzido pelo artigo 1º da Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.

À exceção da “defesa do regime democrático”, acrescentado em decorrência da contribuição da “Carta de Curitiba”, os demais elementos do conceito de Ministério Público tiveram sua origem na Lei Complementar Federal nº 40, de 14 de dezembro de 1981 – tida como a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e que definiu um estatuto para o Ministério Público.

Decompondo o conceito constitucional, tem-se que o Ministério Público, em primeiro lugar, é uma instituição. Instituição, para Max Weber, “[...] é uma associação cuja ordem jurídica se impõe, com (relativa) eficácia, a toda ação com determinadas características que tenha lugar dentro de determinado âmbito de vigência. [...] Uma “instituição” é, sobretudo, o próprio Estado [...]” (2004, p. 32-33).

Ainda para Weber (2004, p. 45), a característica formal do Estado atual “é a existência de uma ordem administrativa e jurídica que pode ser modificada por meio de estatutos”, pela qual se orienta o funcionamento da ação associativa realizada pelo quadro administrativo e que pretende vigência não apenas para os membros da associação – os quais pertencem a esta, essencialmente, por nascimento – senão, também, de maneira abrangente, para toda ação que se realize no território dominado (portanto, à maneira da instituição territorial). É característica, também, a circunstância de que hoje só existe coação física “legítima” na medida em que a ordem estatal a permita ou prescreva. Logo, o Ministério Público é uma Instituição Constitucional permanente, que faz parte do próprio Estado, e cujas ações encontram legitimidade porque emanam da Constituição Federal e porque defendem os interesses da sociedade.

É, também, uma instituição permanente, entendendo-se, como tal, que não

se trata de uma Instituição de natureza transitória ou de existência temporária e, sim, permanente, que não pode ser extinta e tampouco atingida em suas garantias, vez que trata-se de cláusula pétrea da Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988, em seu preâmbulo, na parte em que afirma solenemente os princípios e a síntese do pensamento que dominou na Assembléia Constituinte e enuncia por quem, em virtude de qual autoridade e para que fim foi estabelecida a Constituição, assim dispõe:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a *assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais*, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

A Constituição Cidadã de 1988 marca a passagem de um Estado autocrático para um Estado democrático destinado a assegurar direitos e garantias fundamentais, porém é importante compreender de que espécie seriam estes direitos.

Os direitos humanos, conforme proclamados na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e institucionalizados pela Constituição Federal de 1988, passando a serem denominados de direitos fundamentais, que vão sendo, gradativamente, objeto de formulação e implementação de políticas públicas e regulamentados por leis infraconstitucionais. Registre-se que os direitos fundamentais do homem que estão expressos na Declaração Universal dos Direitos Humanos são inatos, históricos, invioláveis, intransferíveis e imprescritíveis. E que cabe ao Ministério Público promover a defesa e proteção de todos os direitos humanos, em suas várias dimensões, inclusive o direito humano ao desenvolvimento, fio condutor do planejamento democrático das políticas públicas, visando garantir o princípio da dignidade da pessoa humana²⁴⁵.

Não basta, porém, a declaração e o reconhecimento de direitos: é necessário que estes sejam garantidos porque, muitas vezes, esses direitos são violados. E é justamente aí que reside a importância do papel da Instituição

²⁴⁵ Acerca da evolução histórica das dimensões dos direitos humanos e sua relação com políticas públicas, reporta-se, aqui, ao assunto desenvolvido em maior profundidade no capítulo I desta tese, resgatando as visões de Marshall, Bendix e Bobbio e a relação entre a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Constituição Federal e os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Ministério Público no controle externo das sete etapas do ciclo das políticas públicas (ver capítulo 3 desta tese), a fim de que os direitos previstos em lei se transformem em ações concretas e que resultem na prestação de serviços públicos universais e de qualidade à sociedade, invocando, quando necessária, a tutela do Poder Judiciário.

Na medida em que cabe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, ou seja, cabe-lhe, em última análise, defender e garantir a efetivação dos direitos humanos, vedada está qualquer deliberação decorrente de proposta de emenda constitucional tendente a abolir os direitos e garantias individuais²⁴⁶ e, por consequência, atingir atribuições da Instituição constitucionalmente incumbida de defendê-los. Assim sendo, o Ministério Público, por mandamento constitucional, é uma Instituição permanente de garantia da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses da sociedade e que jamais poderá ser extinta pelo legislador constitucional.

O Ministério Público é uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado porque é necessária, faz parte integrante do Sistema de Justiça e não pode ser afastada do Poder Judiciário e do Sistema de Justiça, ou seja, somente o Ministério Público pode desempenhar perante o Poder Judiciário as atividades que lhe foram outorgadas pela Constituição e pela legislação infraconstitucional de forma privativa. Como exemplo, promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei, como determina o artigo 129, inciso I da Constituição Federal.

Ao descrever e analisar o Sistema de Justiça, a socióloga Maria Tereza Aina Sadek chama a atenção para a complexidade da sociedade brasileira e a sua má distribuição da renda como fatores que estimulam o alto potencial de conflito e a escalada da violência. Cita outras características não estruturais que também são responsáveis pela magnitude dos indicadores relativos à criminalidade e a toda a sorte de conflitos, tais como corrupção, impunidade, baixos índices de escolaridade, práticas ilegais perpetradas por agentes estatais, descrença nas instituições e nas leis. Diante deste quadro, seria de se supor que a instituição encarregada de resolvê-los ocupasse um papel central tanto no cotidiano dos cidadãos quanto nas preocupações dos acadêmicos em geral. No entanto, aquela autora frisa, não é isto o que ocorre, pois “no que diz respeito aos estudos de cientistas sociais é bastante

²⁴⁶ Art. 60, parágrafo 4º, inciso IV da Constituição Federal.

reduzido o número de pesquisas e de textos traduzindo esforços de investigação e análise sobre o Judiciário ou sobre o Sistema de Justiça como um todo” (SADEK, 1999, p. 8). Afirmar, ainda, a referida autora, que o Sistema de Justiça “é mais amplo que o poder judiciário, pois envolve diferentes agentes: o advogado, pago ou dativo; o delegado de polícia; funcionários de cartório; o promotor de justiça e por fim o juiz” (SADEK, 1999, p. 11).

Sadek assinala que o dia-a-dia de um fórum distingue, separando acentuadamente, o desempenho do juiz e o do promotor, apesar de ambos atuarem no mesmo espaço físico; enquanto o juiz ou está em seu gabinete, fechado, examinando processos, ou na sala de audiências em sessão, o promotor, durante a maior parte do tempo, mantém as portas abertas, recebe a população. Em suma: “[...] promotores informam, orientam, dão encaminhamento a demandas, recebem denúncias e reclamações. Este contato direto com o público transforma o promotor, sobretudo nas cidades pequenas, em um agente estatal muito especial: uma autoridade de fácil acesso com poderes de resolver uma série de questões, defensor dos fracos” (SADEK, 1999, p. 16). Conclui, por fim, que “as mudanças constitucionais na concepção do Ministério Público, “definindo-o não mais como um órgão do executivo, mas como uma função essencial à Justiça, ampliaram sobremaneira suas atribuições” (SADEK, 1999, p. 16).

O Ministério Público Brasileiro é um órgão essencial à Justiça, que fiscaliza e tem independência em relação aos outros Poderes. A Constituição Federal da República de 1988 alargou consideravelmente suas funções, estendendo para muito além das suas atribuições tradicionais de promotor da ação penal ou mero defensor dos interesses de menores e incapazes. Colocou a Instituição a serviço da cidadania. Cabe, também, ao Ministério Público defender os interesses sociais - ou seja, os interesses maiores da sociedade - e os interesses individuais indisponíveis (ex: direito à vida e à liberdade). Em suma, do quanto foi exposto nesta tese, pode-se sintetizar a título de Conceito Constitucional de Ministério Público na defesa e promoção dos direitos humanos para concretizar políticas públicas que:

Ministério Público é uma Instituição Constitucional permanente, que faz parte do próprio Estado, e cujas ações encontram legitimidade porque emanam da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Constituição Federal, dos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil (que coincidem com os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas), e, em especial, porque

defendem os interesses da sociedade na busca permanente que visa alcançar o valor da dignidade da pessoa humana para todos²⁴⁷. Cabe-lhe, como promotor e defensor de todas as dimensões de direitos humanos²⁴⁸, também defender o regime democrático, que visa transformar a vontade popular em decisões políticas²⁴⁹, sobretudo, quando, para além de fiscalizar a legislação, o Ministério Público passa a exercer o controle externo das políticas públicas²⁵⁰ e induz ao legítimo cumprimento das sete etapas que formam o ciclo das políticas públicas²⁵¹, sobretudo, daquela que fomenta a planificação democrática do desenvolvimento²⁵² e detalha a política pública em PLANO (com programas e ações)²⁵³ - em instrumento que serve de título executivo para cobrar dos gestores a efetividade aos direitos das pessoas humanas.

Em outras palavras, o Ministério Público é uma instituição pública autônoma e permanente, incumbida constitucionalmente de promover e proteger todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais, defender a democracia, combater a corrupção, e, também, de induzir e controlar o processo de *desenvolvimento* enquanto fio condutor das políticas públicas, sujeito a *planos, programas e ações* capazes de diminuir os conflitos, reduzir a exclusão, a pobreza e a desigualdade social e construir para um ambiente de paz, liberdade, justiça e solidariedade, no qual a pessoa humana, que é o sujeito central desses direitos, tenha condições de vida digna e participe ativamente da cidadania.

4.1.3 Princípios Institucionais do Ministério Público: Unidade, Indivisibilidade, Independência Funcional e Autonomia da Instituição

Os princípios institucionais que regem o Ministério Público estão previstos no artigo 127, parágrafo 1º da Constituição Federal de 1988, e são a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

²⁴⁷ No capítulo I desta tese tratamos da idealização do Ministério Público por Mannheim, da DUDH, da Constituição Federal e da relação com os 8 Objetivos de Desenvolvimento do MiLênio, bem como, do princípio da dignidade da pessoa humana.

²⁴⁸ No capítulo I da tese tratamos das novas dimensões de direitos humanos;

²⁴⁹ No capítulo I da tese tratamos dos desafios à democracia;

²⁵⁰ No capítulo II desta tese tratamos das políticas públicas

²⁵¹ As sete etapas do ciclo das políticas públicas estão descritas no capítulo III desta tese.

²⁵² No capítulo III tratamos da planificação democrática do desenvolvimento e da sua transformação em PLANO com programas e ações

²⁵³ No capítulo III desta tese (item 3.3.5) explicitamos como detalhar decisões políticas em planos e indicar programas e ações a serem contempladas no Plano Plurianual (itens 3.3.6)

O princípio da unidade está relacionado ao conceito de que os membros do Ministério Público integram uma Instituição única, razão pela qual os Membros da Instituição, sujeitos a um comando único oriundo do Procurador-Geral, não devem ser concebidos em sua individualidade e, sim, como integrantes de uma só estrutura institucional em nome da qual prestam serviços à sociedade, em consonância com a missão constitucional que lhes foi conferida. Este princípio, segundo destaca Emerson Garcia, pode ser compreendido sob a ótica orgânica ou sob a ótica funcional. Sob a ótica funcional, “é possível falar em um único Ministério Público, já que a Instituição, por intermédio de cada um de seus ramos, desempenha, no seu âmbito de atuação, as funções institucionais que lhe foram atribuídas pelo texto constitucional” (GARCIA, 2007, p. 55). Sob a ótica orgânica, “não se pode falar em unidade em relação aos Ministérios Públicos dos Estados e ao congênere da União, já que compõem estruturas organizacionais distintas, cada qual com autonomia financeira própria e sujeita a uma Chefia distinta” (GARCIA, 2007, p. 55).

Sob o ponto de vista da estrutura organizacional, o Ministério Público Brasileiro é composto pelo Ministério Público da União e dos Estados²⁵⁴. Para melhor compreender a estrutura orgânica do Ministério Público da União e dos Estados é importante destacar que, inobstante o princípio da unidade, caberá à legislação infraconstitucional delimitar o campo de atuação de cada Ministério Público através das respectivas Leis Orgânicas, visto que o princípio da unidade não permite que membros do Ministério Público da União exerçam atribuições afetas ao Ministério Público dos Estados e vice-versa. O ofício que ambos exercem é o mesmo ofício de Ministério Público a quem aludem as leis e, por isso, cada qual tem um campo de atuação no âmbito federal ou estadual e uma estrutura orgânica própria, entre as quais não há hierarquia²⁵⁵.

O princípio da indivisibilidade é uma consequência natural do princípio da unidade e significa que os Membros do Ministério Público podem ser substituídos uns pelos outros, porém não de forma arbitrária e, sim, de acordo com a forma estabelecida na lei. Um membro do Ministério Público pode substituir o outro, nos

²⁵⁴ Conforme dispõe o artigo 128, da Constituição Federal, o Ministério Público abrange: I – o Ministério Público da União, que compreende: a) o Ministério Público Federal; b) o Ministério Público do Trabalho; c) o Ministério Público Militar; d) o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios; II – os Ministérios Públicos dos Estados.

²⁵⁵ Merecem destaque: a) a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, instituída pela Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados; b) a Lei Complementar nº. 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o Estatuto do Ministério Público da União e que se aplica subsidiariamente ao Ministério Público dos Estados.

casos de férias, licença, vacância, impedimento ou suspeição, dentre outros, o que em nada comprometerá o exercício da atividade ministerial, visto que os atos são praticados em nome da Instituição que é uma (unidade) e não do agente Ministerial que o praticou. O autor da ação, via de regra, é qualificado como sendo o Ministério Público e não o Promotor ou Procurador de Justiça. Para Hugo Nigro Mazzilli (1993, p. 66 e 67): “[...] *unidade* é o conceito de que os Promotores de um Estado integram um só órgão sob a direção de um só chefe; *indivisibilidade* significa que seus membros podem ser substituídos uns pelos outros, não arbitrariamente, porém, mas segunda a forma estabelecida na lei (RCrim 128.587-SP, TJSP, Rel. Mendes Pereira; cf. RT 494:269 e 271)”.

O princípio da independência funcional constitui-se em um limitador dos poderes do Procurador-Geral em relação aos membros integrantes da Instituição, posto que o membro do Ministério Público, nas causas que estão sob sua atribuição, tem autonomia funcional plena para agir e o Procurador-Geral não pode impor um procedimento funcional aos agentes do Ministério Público, apenas fazer recomendação sem caráter normativo ou vinculativo. Trata-se de garantia funcional para que os agentes do Ministério Público possam servir aos ditames da lei sem o risco de terem que se curvar aos interesses dos governantes. Nem o Procurador-Geral de Justiça e nem os integrantes dos Órgãos da Administração Superior do Ministério Público podem interferir na solução que dependa da convicção do membro da Instituição, e sim garantir a irrestrita independência funcional.

A Chefia exercida pelo Procurador-Geral é de natureza administrativa e não funcional. No âmbito administrativo sim, os Membros do Ministério Público devem acatar as decisões dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público²⁵⁶ e prestar as informações solicitadas pelos órgãos da administração. Esse princípio impede que o Procurador-Geral faça designações arbitrárias, afastando um membro do Ministério Público que atua em uma determinada Promotoria ou procedimento específico e designando outro, retirando-lhe suas funções e atingindo o princípio da inamovibilidade. O Procurador-Geral só poderá exercer o poder de designação nos casos em que lhe couber originariamente agir, ou se houver concordância dos agentes envolvidos, ou ainda nas hipóteses legais de férias, doença, licença, impedimento, suspeição, conflito de atribuições e outras previstas expressamente

²⁵⁶ Art. 43, inciso XIV da Lei 8.625/93.

em lei.

Em síntese, os princípios institucionais do Ministério Público previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, são:

- Unidade: os membros do Ministério Público sob o ponto de vista funcional constituem um só corpo, uma só vontade direcionada a uma só missão constitucional, de tal forma que a manifestação de qualquer deles valerá sempre como manifestação de todo o órgão.

- Indivisibilidade: os membros da instituição podem substituir-se reciprocamente sem que haja prejuízo para o exercício do ministério comum, desde que observados os critérios legais para a designação.

- Independência Funcional: os membros do Ministério Público não devem subordinação intelectual a quem quer que seja, nem mesmo ao Procurador-Geral da República ou dos Estados, apenas subordinação administrativa. Os agentes do Ministério Público agem em nome da instituição de acordo com a sua consciência e dentro dos ditames legais.

Ao Ministério Público também é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, e foi conferida constitucionalmente e pelas Leis Orgânicas ao Ministério Público.

O artigo 127, § 2º a 6º da Constituição Federal de 1988 trata desta matéria. Os parágrafos 2º e 3º dispõem que:

Art.127 § 2º: Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no artigo 169, propor ao Poder Legislativo a criação de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

Parágrafo 3º: O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Os parágrafos 4º e 5º tratam da hipótese do não encaminhamento da proposta orçamentária pelo Ministério Público se ela estiver em desacordo com os limites da L.D.O., sendo que no parágrafo 6º se trata da execução orçamentária dentro dos limites estabelecidos na L.D.O.

O artigo 3º da Lei 8.625/93 é mais taxativo e explicita em que consiste a autonomia do Ministério Público, dispondo que:

Art. 3º. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo-lhe, especialmente:

- I – praticar atos próprios de gestão;
- II – praticar atos e decidir sobre a situação funcional e administrativa do pessoal, ativo e inativo, da carreira e dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios;
- III – elaborar suas folhas de pagamento e expedir os competentes demonstrativos;
- IV – adquirir bens e contratar serviços, efetuando a respectiva contabilização;
- V – propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de seus cargos, bem como a fixação e o reajuste de vencimento de seus membros;
- VI – propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção dos cargos de seus serviços auxiliares, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus servidores;
- VII – prover os cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares, bem como nos casos de remoção, promoção e demais formas de provimento derivado;
- VIII – editar atos de aposentadoria, exoneração e outros que importem em vacância de cargos de carreira e dos serviços auxiliares, bem como os de disponibilidade de membros do Ministério Público e de seus servidores;
- IX – organizar suas secretarias e os serviços auxiliares das Procuradorias e Promotorias de Justiça;
- X – compor os seus órgãos de administração;
- XI – elaborar seus regimentos internos;
- XII – exercer outras competências dela decorrentes.

Etimologicamente, autonomia advém da união das palavras gregas *auto*, que indica aquilo que é próprio, e *nomia*, que significa regra ou norma. Entende-se por autonomia a prerrogativa da Instituição do Ministério Público de estabelecer as suas próprias normas, as quais devem ser seguidas.

A partir da Constituição de 1988 o Ministério Público - que não é um Poder constituído e sim uma Instituição permanente em seu campo de atuação - gravita entre os Poderes, fiscalizando-os, mas não está subordinado a qualquer deles, tendo conquistado importantíssima marca de autonomia, sobretudo, em relação ao Poder Executivo. Antes do advento da Constituição Federal de 1988 os atos de provimento inicial na carreira, promoção, remoção, aposentadoria, elaboração de folhas de pagamento, dentre outros, emanavam, no âmbito do Ministério Público dos Estados, da vontade do Governador do Estado, o que fazia com que a Instituição ficasse à mercê da vontade política do Governante. O Ministério Público não exercia atos próprios de gestão como atualmente o faz. Era tido como um apêndice do Poder Executivo e, orçamentariamente, não dispunha de orçamento próprio, sendo tratado como uma unidade do Poder Executivo.

A autonomia do Ministério Público é em relação a outro órgão, agente ou Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), sendo que, a autonomia da Instituição

não se confunde com a independência funcional de seus agentes que, no exercício de suas atribuições, não estão sujeitos à subordinação hierárquica/intelectual, apenas à subordinação administrativa.

Sua autonomia funcional indica que a Instituição está livre de qualquer ingerência externa no exercício de sua atividade fim e que poderá adotar toda e qualquer medida prevista no ordenamento jurídico, mesmo que contrarie os interesses de agentes, órgãos ou Instituições, de caráter público ou privado, e Poderes constituídos.

Já a autonomia administrativa permite que o Ministério Público pratique atos relacionados à gestão de seu quadro de pessoal (concurso, nomeação, designação, exoneração, aposentadoria, promoção, remoção, etc.) e referente à aquisição de bens e contratação de serviços. Esta autonomia administrativa, contudo, não é absoluta e possui três exceções previstas na Constituição Federal de 1988, a primeira delas diretamente relacionada ao poder de nomeação: a) A nomeação dos Chefes do Ministério Público da União e dos Estados depende da vontade do Chefe do Poder Executivo²⁵⁷; b) A destituição do Procurador-Geral da República e dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados depende, no primeiro caso, de iniciativa do Presidente da República precedida de autorização do Poder Legislativo (Senado) e, no segundo caso, de deliberação do Poder Legislativo Estadual²⁵⁸; e c) Os membros vitalícios do Ministério Público só podem perder o cargo por força de sentença definitiva proferida pelo Poder Judiciário²⁵⁹.

Das três exceções constitucionais à autonomia do Ministério Público, a nomeação pelo Chefe do Poder Executivo do Procurador-Geral da República e do Procurador Geral dos Estados e do Distrito Federal, para a chefia da Instituição, é a que enseja maior resistência institucional interna. Isto se dá em face da densidade política e da relevância das atribuições que são conferidas ao cargo de Procurador-Geral, dentro e fora da Instituição que, muitas vezes, precisa tensionar com o Chefe do Executivo no campo das políticas públicas. A posição da expressiva maioria dos Membros do Ministério Público, exteriorizada em Congressos Nacionais do Ministério Público, é no sentido de que a escolha final do Procurador-Geral recaia sobre o mais votado pela Classe respeitando-se a democracia interna, e não no

²⁵⁷ Art. 128, parágrafo 1º e 3º da C.F..

²⁵⁸ Art. 128, parágrafo 2º e 4º da C.F.

²⁵⁹ Art. 129, inciso I, letra "a".

candidato escolhido pelo Presidente da República ou Governador do Estado. Tramitam no Congresso Nacional Emendas que visam acabar com a possibilidade do Chefe do Poder Executivo escolher e nomear o Chefe do Ministério Público.

Impende destacar que o Ministério Público, em razão da forma federativa do Estado adotada pela Constituição Federal de 1988, foi subdividido nos ramos da União e dos Estados e, neste contexto, indaga-se: Quem exerce a Chefia do Ministério Público no ramo da União, quem exerce o poder de nomeação, como se dá o processo de escolha e quais são as principais atribuições do Procurador-Geral da República?

No Ministério Público da União o chefe é o Procurador Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira²⁶⁰, maiores de trinta e cinco anos, após aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal para mandato de dois anos, sendo permitida a recondução.

O Ministério Público da União congrega quatro ramos distintos: Federal, Trabalho, Militar e Distrito Federal. Cabe ao Procurador-Geral da República, exercer a chefia do Ministério Público Federal e, na forma da lei, nomear o Procurador-Geral do Trabalho²⁶¹ e o Procurador-Geral da Justiça Militar²⁶². O Procurador-Geral do Distrito Federal e Territórios é nomeado pelo Presidente da República.

Ao Procurador-Geral da República²⁶³, incumbe exercer as funções do Ministério Público junto ao Supremo Tribunal Federal, manifestando-se previamente em todos os processos de sua competência. Cabe ao Procurador-Geral da República, no campo jurídico, propor perante o Supremo Tribunal Federal ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade, e intervenção federal nos Estados visando assegurar a observância de princípios constitucionais, dentre outras atribuições.

No ramo dos Estados, indaga-se: Quem exerce a Chefia do Ministério Público no ramo dos Estados, quem exerce o poder de nomeação, como se dá o processo de escolha e quais são as principais atribuições do Procurador-Geral da República? No que diz respeito ao exercício da chefia do Ministério Público dos

²⁶⁰ Antes da Constituição Federal de 1988 não era obrigatória a escolha do Procurador-Geral da República dentre integrantes da carreira, e referido agente, poderia ser demitido livremente pelo Presidente da República.

²⁶¹ Art. 87 da Lei Complementar nº 75/93.

²⁶² Art. 121 da L.C. nº 75/93.

²⁶³ Nos termos dos artigos 45 e seguintes da Lei Complementar nº. 75/93.

Estados, esta atribuição cabe ao Procurador-Geral de Justiça, escolhido por formação de lista tríplice dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, e nomeado pelo Chefe do Poder Executivo para mandato de dois anos, permitida uma recondução. Cada Estado da Federação conta com um Procurador-Geral de Justiça. Em alguns Estados da Federação podem concorrer à formação da lista tríplice Procuradores de Justiça (última etapa da carreira) e Promotores de Justiça e, em outros, somente Procuradores de Justiça, conforme dispuser a respectiva Lei Orgânica Estadual. A escolha dos três mais votados decorre de vontade majoritária da classe – podem votar integrantes da carreira, Procuradores e Promotores de Justiça em atividade.

No âmbito interno, cabe ao Procurador-Geral de Justiça exercer uma série de atribuições, dentre as quais exercer a chefia do Ministério Público, representando-o judicial e extrajudicialmente, integrar e presidir os órgãos colegiados da Administração Superior; encaminhar ao Poder Legislativo os projetos de lei de iniciativa do Ministério Público; elaborar as propostas de orçamento anual, fixação de subsídio, criação e extinção de cargos; decidir questões relativas à administração e à execução orçamentária; editar atos que impliquem em movimentação na carreira, como remoção, promoção, permuta, convocação ou designação de membros e servidores; editar atos de aposentadoria, exoneração e outros que importem em vacância; decidir processo disciplinar contra membro ou servidor e aplicar sanções; rever o arquivamento de procedimento investigatório nas hipóteses legais; e apresentar o Plano Bianual de atividades do Ministério Público, dentre outras.

Ao Chefe da Instituição cabe, também, a tarefa de discutir e implementar planejamento estratégico na Instituição com diretrizes, programas, objetivos e metas prioritárias para positivar as políticas públicas, garantir os direitos humanos e promover o desenvolvimento nacional, dando ênfase nas áreas da educação, saúde, meio ambiente, trabalho, previdência, assistência, condições de moradia, combate à violência e corrupção, mantendo sempre hasteada a bandeira de luta pela dignidade da pessoa humana.

O exercício de atos de hierarquia administrativa, por parte do Procurador-Geral de Justiça, sabidamente, sofre limitações constitucionais, pois não lhe é conferido o poder de violar o princípio constitucional da independência funcional. Vale dizer, o Procurador ou Promotor de Justiça deve atuar de forma absolutamente

livre, tendo como norte apenas os ditames da lei, a sua consciência de luta pela cidadania e a motivação de estar agindo no interesse maior da sociedade, privilegiando a paz, a fraternidade e a melhor qualidade de vida para todos - única razão de ser do Ministério Público - sem que sofra qualquer tipo de ingerência ou censura ideológica por parte do Chefe da Instituição ou dos Órgãos da Administração Superior, ressalvados os casos de excesso ou abuso de poder.

Cabe ao Procurador-Geral de Justiça processar criminalmente, dentre outros, os Prefeitos, os Juízes Estaduais, os Membros do Ministério Público, os Deputados Estaduais e o Vice-Governador. Compete-lhe, também, originariamente, promover o inquérito civil e a ação civil pública quando a autoridade for o Governador do Estado, o Presidente da Assembléia Legislativa ou o Presidente do Tribunal. E ainda representar ao Procurador-Geral da República quando a este couber a responsabilidade para processar por crime comum o Governador do Estado, os desembargadores e os membros dos Tribunais de Contas.

No Congresso Nacional e em algumas Assembléias Legislativas tramitam projetos de lei visando instituir o foro por prerrogativa de função, conhecido como “foro privilegiado”, e ampliar as atribuições do Procurador-Geral de Justiça para que possa processar, não só os atuais, mas também os ex-agentes políticos, após o exercício do mandato.

Não restam dúvidas de que quem exerce o respeitado cargo de Procurador-Geral de Justiça, em razão da relevância de suas atribuições, detém significativa parcela de poder e está inserido no quadro das elites que integram o sistema político do Estado. Cabe ao Ministério Público zelar de forma intransigente pela autonomia plena da Instituição para defender com absoluta liberdade os interesses da sociedade. Para tanto, a Constituição Federal conferiu ao Ministério Público autonomia funcional administrativa e financeira justamente para evitar qualquer tipo de influência no exercício de sua atividade fim.

O Diagnóstico do Ministério Público dos Estados elaborado pelo Ministério da Justiça através da Secretaria de Reforma do Judiciário, sob a Coordenação da socióloga Maria Teresa Sadek, da USP, e publicado em 2006, apresenta um quadro de genealogia (p. 29) (em Anexo 3) levando em consideração o cargo e colocação na lista tríplice do Procurador-Geral de Justiça nomeado.

Quanto à autonomia financeira do Ministério Público, a Constituição Federal a contemplou na medida em que estendeu ao Ministério Público a mesma

prerrogativa conferida ao Poder Judiciário, ou seja, a de que a própria Instituição elabore sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias²⁶⁴, dispositivo de extrema relevância para a autonomia do Ministério Público e para a garantia da atividade fim de seus Membros, pois se a Instituição não tivesse assegurado este poder de iniciativa para elaboração de sua proposta orçamentária ficaria à mercê do Poder Executivo e do Poder Legislativo, que poderiam, a cada ano, reduzir o percentual destinado à Instituição e inviabilizar o seu funcionamento²⁶⁵. Como destaca Emerson Garcia, “trata-se de dispositivo essencial, verdadeira pedra angular da autonomia da Instituição e da independência de seus membros, isto porque certamente não passariam de vãos ideários acaso ausentes os recursos financeiros necessários à sua estruturação e manutenção” (GARCIA, 2007, p. 96).

Autonomia financeira, como destacou Hugo Nigro Mazzilli (1993, p. 78) é:

[...] a capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação de recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação. Essa autonomia pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela unidade orçamentária a que foram destinadas. Tal autonomia é inerente aos órgãos funcionalmente independentes, como são o Ministério Público e os Tribunais de Contas, os quais não poderiam realizar plenamente as suas funções se ficassem na dependência financeira de outro órgão controlador de suas dotações orçamentárias.

Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais destinados ao Ministério Público, ser-lhes-ão entregues pelo Poder Executivo até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei orçamentária, conforme dispõe o artigo 168 da Constituição Federal. Ao executar o orçamento, o Ministério Público não poderá realizar despesas ou assumir obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais²⁶⁶. Além dos limites orçamentários previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Ministério Público também se submete aos limites

²⁶⁴ Art. 127, parágrafo 3º da Constituição Federal.

²⁶⁵ A autonomia administrativa e financeira do Ministério Público, inclusive com a previsão de dotação orçamentária específica, foi consagrada pela Lei Complementar nº. 40/1981, em seu artigo 4º, tendo sido a Constituição Federal de 1988 que estabeleceu os contornos mais nítidos dessa autonomia. No âmbito do Ministério Público da União, a autonomia financeira está prevista nos artigos 22 e 23 da Lei Complementar nº. 75/1993, e no âmbito do Ministério Público dos Estados, nos artigos 3º e 4º da Lei nº. 8.625/1993.

²⁶⁶ Conforme prevê o artigo 127, parágrafo 6º da Constituição Federal.

impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000), que estabelece mecanismos de gestão responsável dos recursos públicos.

O Ministério Público possui autonomia administrativa, funcional e financeira e controla os outros Poderes. Porém, é necessário se compreender quem controla os atos praticados pelo Ministério Público, visto que em um Estado Democrático de Direito é necessário que seja instituído um sistema de freios e contrapesos para conter qualquer ilegalidade ou abuso de poder. Da mesma forma que o Ministério Público possui ampla autonomia para fiscalizar o cumprimento da ordem jurídica em relação aos Poderes, as Instituições e as Pessoas que integram a sociedade também deve ser por eles fiscalizado na prática de seus atos e, ainda, deve estabelecer mecanismos internos de controle. Para tanto, a legislação prevê as formas de controle externo ou interno:

- Controle externo: a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial é exercida pelo Poder Legislativo. O controle externo, a cargo do Poder Legislativo, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete exercer as atribuições previstas nos artigos 70 e seguintes da Constituição Federal. Em síntese: a) apreciar as contas; b) julgar as contas dos administradores; c) apreciar para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, bem como a da concessão de aposentadorias, reformas e pensões; d) realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; e) aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade da despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei; f) solicitar informações; g) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado que esteja em dissonância com a lei. Como destaca Emerson Garcia (2007, p. 113):

[...] além das atividades consultivas, de julgamento e sancionatórias, foi outorgada ao Tribunal de Contas competência para a realização de um controle prévio sobre o procedimento licitatório, podendo examinar editais e sustar os certames que estejam em dissonância com a lei (art. 71, X e parágrafo 1º, da CF/1988). Trata-se de atividade salutar, cuja simplicidade em muito supera a extenuante tarefa de recompor a ordem jurídica violada, pois muito mais valerá a contenção que a repressão de procedimentos ofensivos à moralidade administrativa.

O Conselho Nacional do Ministério Público, em 2009, aprovou projeto de Resolução que dispõe sobre a obrigatoriedade do Conselho Nacional do Ministério Público solicitar anualmente aos Tribunais de Contas da União e dos Estados o

envio de relatórios de inspeção e das decisões proferidas por tais Cortes, afetas às Contas do Ministério Público, como forma de sedimentar parcerias com Instituições democráticas igualmente voltadas à devida prestação de contas dos Órgãos Públicos perante a coletividade.

- Controle popular, por partidos políticos, sindicatos e associações: Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas²⁶⁷.

- Controle jurisdicional: Da mesma forma que o Ministério Público controla os atos praticados pelo Poder Judiciário, também é por ele controlado. Como destaca Emerson Garcia (2007, p. 112), existem múltiplos instrumentos passíveis de serem utilizados para a deflagração do controle jurisdicional quanto aos atos administrativos emanados do Ministério Público, dentre os quais: a) o mandado de segurança, que será normalmente manejado pelos agentes que têm vínculo Institucional; b) ação popular, que pode ser manejada por qualquer cidadão para combater atos imorais ou lesivos ao patrimônio público; c) ação civil pública, que pode ser manejada por associações regularmente constituídas ou pelos próprios órgãos de execução do Ministério Público, em sendo divisada a prática, pela Administração Superior do Ministério Público, de atos que justifiquem sua utilização.

- Controle pelo Conselho Nacional do Ministério Público e Ouvidorias: Após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, uma das mais importantes alterações constitucionais que foram produzidas pela Emenda Constitucional nº. 45, de 08 de dezembro de 2004, em relação ao controle administrativo e financeiro do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, diz respeito à instituição do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, cuja composição e competência estão descritas no artigo 130-A da Constituição Federal, que dispõe: "

Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

- I. o Procurador-Geral da República, que o preside;
- II. quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras;
- III. três membros do Ministério Público dos Estados;
- IV. dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça;

²⁶⁷ É o que dispõe o artigo 74, parágrafo 2º, da Constituição Federal e as Constituições Estaduais.

V. dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VI. dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal;

Parágrafo 1º. Os membros do Conselho oriundos do Ministério Público serão indicados pelos respectivos Ministérios Públicos, na forma da lei.

Parágrafo 2º. Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe, em síntese:

I – zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público;

II- zelar pela observância do artigo 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados;

III – receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV – rever de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;

V – elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, que deve integrar a mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional na forma do artigo 84, XI.

O Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil oficiará junto ao Conselho (art. 130-A, parágrafo 4º da C.F.).

O Conselho Nacional do Ministério Público possui Regimento Interno e suas sessões e decisões são públicas e disponibilizadas no Portal <<http://www.cnmp.gov.br>>. De acordo com seu Regimento Interno, o Plenário do CNMP pode criar comissões temporárias ou permanentes. Atualmente, o Conselho Nacional do Ministério Público conta com cinco Comissões Permanentes: a Comissão de Planejamento Estratégico e Acompanhamento Legislativo; de Controle Administrativo e Financeiro; de Preservação da Autonomia do Ministério Público; a Comissão Disciplinar, de Controle Externo da Atividade Policial, de Controle do Sistema Carcerário e de Controle das Medidas Sócio-Educativas aplicadas em adolescentes em conflito com a Lei e a Comissão de Jurisprudência.

O Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº. 38/2009, instituindo o Portal da Transparência em todas as unidades do Ministério Público. Em respeito ao princípio constitucional da publicidade que implica no pleno conhecimento da gestão pública e no intuito de avançar na criação de mecanismos

de participação e controle social, no âmbito do CNMP foi editada a referida Resolução. Ela estabelece a obrigatoriedade da disponibilização, em cada um dos sites de cada Unidade do Parquet, para acesso universal dos dados de gestão dos recursos públicos no âmbito do Ministério Público, incluindo dados de gestão dos recursos públicos, dados relativos a receitas arrecadadas e despesas pagas; repasses aos fundos ou institutos previdenciários; custo com diárias e cartões corporativos, rol de licitações e contratos em andamentos, convênios firmados, relação dos nomes de servidores da instituição de provimento efetivo, de servidores com funções gratificadas ou comissionadas, entre outros.

Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público. Não é de competência da Ouvidoria prolatar decisões, mas, a partir da verossimilhança dos fatos narrados, representar ao CNMP para que aprecie o caso concreto; trata-se de um juízo prévio.

No que se refere ao controle pela Corregedoria-Geral do Conselho Nacional do Ministério Público, que é um órgão do Conselho Nacional do Ministério Público, suas atribuições estão previstas na Constituição Federal²⁶⁸ e no artigo 31 do Regimento Interno do CNMP. No período de 10 de dezembro de 2008 a 10 de dezembro de 2009, de acordo com o Relatório Anual do CNMP 2009²⁶⁹, foram autuados 375 procedimentos, dos quais 90,67% referentes à reclamação disciplinar contra Membros do Ministério Público Brasileiro, 6,13% de revisão de processo disciplinar de Membros, 0,8% de sindicância, 1,87% de inspeção e 0,53 % de outros procedimentos. O número de processos disciplinares contra Membros do Ministério Público vem aumentando anualmente no âmbito da Corregedoria-Nacional. Segundo consta do Relatório Anual do CNMP 2009, foram 88 em 2005, 201 em 2006, 276 em 2007, 304 em 2008 e 375 em 2009. Dentre os quais, estão em andamento 264 reclamações disciplinares, 1 revisão de processo disciplinar, 3 sindicâncias e 7 inspeções, totalizando 275 procedimentos.

Embora em termos absolutos a quantidade seja significativa, de acordo com o Relatório o mesmo não se pode dizer de suas condições de procedibilidade, pois

²⁶⁸ Art. 130-A, § 3º,

²⁶⁹ Disponível em <<http://www.cnmp.gov.br>>, item documentos – p. 15.

após a análise de mérito percebe-se que muitas se insurgem contra a atividade finalística da atuação de membros do Ministério Público, carecendo de autenticidade, ou mesmo reclamam de autoridades que não estão sob a competência do CNMP. No âmbito da Corregedoria-Geral do Ministério Público da União e de cada um dos Estados, a Corregedoria-Nacional do MP também disponibiliza, através do Relatório Anual²⁷⁰, os números de procedimentos administrativos disciplinares arquivados, encerrados no ano com aplicação de penalidade ou em andamento.

Com relação ao controle interno pelas Corregedorias do Ministério Público, sabe-se que o órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e de conduta do Ministério Público, mesmo antes da criação do Conselho Nacional do Ministério Público, era a Corregedoria-Geral do Ministério Público.

No âmbito do Ministério Público dos Estados, dispõe a Lei nº. 8.625/93 – Lei Orgânica do Ministério Público, sobre a eleição e atribuições da Corregedoria-Geral em seus artigos 16 a 18. Em síntese, o Corregedor-Geral do Ministério Público é eleito pelo Colégio de Procuradores, dentre os Procuradores de Justiça, para mandato de dois anos, permitida uma recondução, e é membro nato do Colégio de Procuradores de Justiça e do Conselho Superior do Ministério Público.

Compete à Corregedoria-Geral do Ministério Público, como órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público realizar correições e inspeções; propor o não vitaliciamento de membro do Ministério Público; fazer recomendações, sem caráter vinculativo, a órgão de execução; instaurar processo disciplinar contra membro da instituição, presidindo-o e aplicando as sanções administrativas cabíveis, na forma da Lei Orgânica; encaminhar ao Procurador-Geral os processos administrativos disciplinares que, na forma da Lei Orgânica, incumba a este decidir; apresentar ao Procurador-Geral de Justiça, na primeira quinzena de fevereiro, relatório com dados estatísticos sobre as atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça, relativas ao ano anterior.

No âmbito do Ministério Público da União, cada um dos seus ramos possui uma Corregedoria-Geral como órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público. A Lei Complementar nº. 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o Estatuto do

²⁷⁰ Também disponível em <<http://www.cnmp.gov.br>> – item documentos.

Ministério Público da União, é que trata do processo de escolha e das atribuições da Corregedoria do Ministério Público Federal, da Corregedoria do Ministério Público do Trabalho, da Corregedoria do Ministério Público Militar e da Corregedoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Ao Corregedor-Geral do Ministério Público, da mesma forma que ao Procurador-Geral de Justiça, não é permitido violar a independência funcional dos Membros do Ministério Público, pois a função correcional é restrita apenas às atividades funcionais que não impliquem no livre convencimento do Membro do Ministério Público em relação ao processo em que se manifesta.

Da mesma forma que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário cabe, também, ao Ministério Público manter, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de

- I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
 - II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;
 - III – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional
- Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74, parágrafo 1º da C.F.).

Este sistema de controle interno da Instituição ainda precisa ser aprimorado e uniformizado na medida em que o planejamento estratégico passe a ser desenvolvido com o estabelecimento de metas a serem atingidas nas diversas áreas de atuação do Ministério Público.

Para concluir este item, que trata da questão do controle interno e externo das ações praticadas pelo Ministério Público, seja no âmbito da Administração Superior, seja no âmbito dos órgãos de execução, é importante destacar que este tópico teve caráter descritivo, mas permitiria uma importante pesquisa sociológica, qual seja, como esses controles funcionam na prática. Contudo, ao adentrar nesta pesquisa fugiríamos do escopo principal da tese que é o de saber como o Ministério Público contribui para a efetivação dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Pode-se, assim, apenas indicar caminhos que permitiriam o aprofundamento desta pesquisa, como, por exemplo, ingressar no site do Conselho Nacional do Ministério Público (<<http://www.cnmp.gov.br>) e consultar as decisões daquele Colegiado nos itens *sessões* e *documentos*. No item *sessões* são disponibilizadas a pauta, os

áudios das sessões e as atas respectivas. No item documentos também é possível obter os Relatórios Anuais de atuação do CNMP, com diversos dados importantes. É possível, ali, identificar quais as medidas que o CNMP vem adotando em relação às ações abusivas praticadas por Membros ou Órgãos do Ministério Público.

Os meios de comunicação também servem como fonte de pesquisa para acompanhar as medidas que a Instituição adota em relação aos agentes do Ministério Público suspeitos de envolvimento ilícitos. A este título, pode-se citar cinco casos, que demandaram ações de controle por parte do Ministério Público:

a) O Conselho Nacional do Ministério Público aplicou pena de disponibilidade ao procurador de justiça do Amazonas (ex Procurador-Geral de Justiça daquele Estado) Amazonas Vicente Augusto Cruz Oliveira, com subsídio proporcional ao tempo de serviço. O caso foi avocado pelo CNMP, que apurou seu envolvimento na contratação de pistoleiros para assassinar o então procurador de Justiça Mauro Luiz Campbell Marques (atual Ministro do Superior Tribunal de Justiça), concorrente de Vicente Cruz na eleição para o cargo de procurador-geral de Justiça em 2006. Além disso, o mesmo processo administrativo disciplinar nº. 226/2007-95 também apurou os fatos envolvendo o desvio e a apropriação, por ele, de cerca de um milhão e duzentos mil reais do Ministério Público do Amazonas. Como o CNMP não tem competência para determinar a demissão de Vicente Cruz, pois só atua na esfera administrativa, o Plenário considerou adequada a pena de disponibilidade, pois não há como prosseguir-se no exercício da função de membro do Ministério Público quando se atenta tão seriamente contra os bens e princípios da Instituição²⁷¹ ;

b) A Corregedoria Nacional do Ministério Público, órgão do Conselho Nacional do Ministério Público, notificou procurador-geral do Distrito Federal para prestar esclarecimentos: “A Corregedoria Nacional do Ministério Público notificou, nesta quinta feira, 13 de maio de 2010, o procurador-geral de Justiça do Distrito Federal, Leonardo Bandarra, e a promotora Deborah Guerner para apresentarem esclarecimentos em sindicância que apura o suposto envolvimento dos dois no esquema que veio à tona pela Operação Caixa de Pandora, da Polícia Federal”²⁷²;

c) O Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público suspendeu, por

²⁷¹ Esta notícia, na íntegra, está disponível no site do Conselho Nacional do Ministério Público (fonte: <http://www.cnmp.gov.br/noticias_aplica_pena-de-disponibilidade-procurador>);

²⁷² Esta notícia, na íntegra também está disponível no site do CNMP (fonte: www.cnmp.gov.br/noticias_cnmp/corregedoria-nacional-notifica-procurador-geral).

unanimidade, procurador de Justiça do Ministério Público do Acre, Williams João Silva, por 45 dias, por ato incompatível com o exercício do cargo e pelo descumprimento do dever funcional. O procurador de Justiça teria destruído e danificado, em 2003 e 2004, sem autorização dos órgãos ambientais, floresta primária e espécies de flora nativa protegidas por lei, localizadas em área vizinha, e, além disso, teria feito uso de papel timbrado do Ministério Público do Acre para emitir recibos de pagamentos de roçadas e derrubadas de matas em suas propriedades²⁷³;

d) “MP denuncia procurador Dartagnan Abilhoa por corrupção. Segundo a denuncia, ele teria envolvimento direto na extorsão de US\$ 1 milhão de dólares do traficante internacional Lucio Rueda Bastos, conhecido como “Mexicano” (um ex-integrante do Cartel de Juarez, organização criminosa do México). O Procurador de Justiça e ex-coordenador da Promotoria de Investigações Criminais (PIC) de Curitiba, foi denunciado pelo Ministério Público do Paraná, pelo crime de corrupção passiva. O caso já está no Tribunal de Justiça (TJ-PR) e será julgado, por conta do foro privilegiado, no Órgão Especial. O crime aconteceu em maio de 2004, em Curitiba, e envolveu diretamente os ex-policiais civis Ricardo Abilhoa, filho do procurador, e Carlos Eduardo Carneiro Garcia (Carlinhos) – ambos já condenados pela justiça federal”. Notícia extraída do Jornal Gazeta do Povo de 27/07/2007, jornalista Karlos Kohlbach²⁷⁴. Registre-se que Dartagnan foi designado pela Procuradoria-Geral de Justiça como Coordenador da Promotoria de Investigação Criminal (PIC) - (atual GAECO - Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado) - por vários anos, sendo que no período de abril de 2002 a abril de 2004 foi substituído por decisão da Procuradoria-Geral pelo Promotor de Justiça Ramatis Fávero, que assumiu a Coordenação, constituiu um novo grupo de Promotores de Justiça²⁷⁵ e conferiu à PIC ótima estrutura, uma das melhores do País, com o apoio da Polícia Civil e Militar, cujos resultados positivos podem ser pesquisados através das notícias da assessoria de imprensa do Ministério Público. Com a assunção do novo Procurador-Geral de Justiça que se deu em abril de 2004,

²⁷³ Disponível em <<http://www.cnmp.gov.br/noticias>>.

²⁷⁴ Disponível na íntegra, na Internet, em <<http://www.gazetadopovo.com.br/paraná/conteudo.phtml?id=682338>>.

²⁷⁵ Na época também foram estruturadas as Promotorias de Investigação Criminal (PICs) em Londrina, Foz do Iguaçu e Cascavel e criadas Promotorias Especializadas no Combate a Sonegação Fiscal em todas as Comarcas de entrância final do Estado e um grupo de Promotorias Regionais Especializadas em Patrimônio Público e Meio Ambiente em Ibaiti na região do Norte Pioneiro do Estado.

Dartagnan voltou a Coordenar a PIC e o fato noticiado pela imprensa teria ocorrido em maio de 2004.

e) “Afastado Promotor de Pato Branco”. Por determinação da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Paraná, o promotor de justiça Javert Prado Martins Filho, da comarca de Pato Branco, onde exercia as funções há mais de 18 anos, foi afastado de suas funções. “O afastamento foi decidido em função da atitude que Javert Filho tomou no fim de semana passada, quando retirou do cartório e queimou o processo que o acusava de improbidade administrativa, em frente ao fórum de Pato Branco”²⁷⁶.

Por fim, o Conselho Nacional do Ministério Público decidiu que não há sigilo automático de decisões proferidas em processos disciplinares em julgamento proferido no PCA nº. 1493/2009-41:

O Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público deferiu pedido formulado em procedimento de controle administrativo para garantir a interessado acesso aos autos de procedimento disciplinar instaurado no âmbito do MP/SP, bem como às razões para seu arquivamento. Aberto a partir de reclamação formulada pelo requerente, que é procurador regional eleitoral em São Paulo, o procedimento foi arquivado pelo corregedor-geral do MP/SP, que negou a ele acesso aos autos, alegando sigilo. Para os conselheiros, no entanto, não há sigilo automático das decisões proferidas em feitos disciplinares, devendo ser observado a regra geral da publicidade, prevista nos artigos 5º, inciso XXXIII, 37 e 93, incs. IX e X da Constituição Federal²⁷⁷.

Como em qualquer outra Instituição ou Poder, no Ministério Público também existem problemas que demandam controle interno e externo. O importante é que os mecanismos de controle funcionem adequadamente e que se dê publicidade da tramitação do procedimento e também do resultado final, como forma de prestação de contas à sociedade.

4.1.4 Garantias e Vedações Constitucionais

Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público observadas, relativamente a seus membros, as garantias e

²⁷⁶ Notícia disponível na íntegra na Internet (www.paraná-online.com.br/editoria/pais/news/19952).

²⁷⁷ Fonte: <<http://www.cnmp.gob.br/noticias>>.

vedações constitucionais previstas nos artigo 128, parágrafo 5º, incisos I e II da Constituição Federal. As três garantias constitucionais são: a) vitaliciedade: após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado; b) inamovibilidade: salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada a ampla defesa; c) irredutibilidade: de subsídio na forma da lei. Quanto às vedações constitucionais: a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; b) exercer a advocacia; c) participar de sociedade comercial, na forma da lei; d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; e) exercer atividade político-partidária²⁷⁸; f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei; g) exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração.

4.1.5 Funções Institucionais do Ministério Público

O art. 127, caput, da Constituição Federal, dispõe sobre as funções gerais do Ministério Público: defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. No art. 129 estão especificadas as funções institucionais do Ministério Público, que são:

I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei é a função mais tradicional do Ministério Público. Isto significa que quando ocorre uma infração penal (crime ou contravenção), cabe ao Ministério Público, nas ações penais públicas incondicionadas ou condicionadas a representação, apresentar denúncia criminal contra o denunciado, podendo, para tanto, requisitar diligências investigatórias. Oferecida e recebida a denúncia, terá início o contraditório no processo penal até a prolação da decisão, com a condenação ou a absolvição do acusado, devendo o Ministério Público, no primeiro caso, promover e acompanhar a execução do julgado como fiscal da lei, evitando que haja excessos ou desvio de

²⁷⁸ Redação determinada pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004..

execução. Assume, assim, o MP a função de promover a aplicação de medidas privativas de liberdade, restritivas de direitos ou multa, responsabilizando o acusado, em benefício da comunidade. O MP não pode ser concebido sem o seu principal atributo: o exercício da ação penal (FERREIRA FILHO, 1992).

II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância públicas aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, representa uma atividade fiscalizatória genérica, relativamente a órgãos, pessoas ou autoridades da administração direta, indireta, autárquica ou fundacional. O MP pode, na sua área funcional: receber petições, reclamações ou representações dos interessados; propor ações judiciais necessárias; realizar audiências com entidades da sociedade civil; promover audiências públicas; expedir notificações para comparecimento de pessoas; requisitar informações, documentos e explicações; solicitar a instauração de comissão parlamentar de inquérito e acompanhar os seus trabalhos; presidir, determinar ou instaurar a abertura de sindicâncias com a finalidade de apurar denúncias que sejam trazidas ao seu conhecimento; obter acordos, celebrar termos de ajustamento de conduta – TAC, fazer conciliações e homologar transações extrajudiciais.

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Embora não seja função exclusiva, deve o MP promover ação cível pública para a proteção dos interesses difusos, valores cuja titularidade transcende aos interesses puramente individuais. Entre eles, destacam-se os interesses relacionados com os direitos do consumidor, da proteção ao ambiente e ao patrimônio histórico, cultural e artístico, educação, saúde, infância e juventude, idoso, pessoa portadora de deficiência e outros, além de outros interesses inominados.

IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição. Deve o MP atuar em favor do princípio da supremacia da Constituição, assumindo a defesa dos postulados constitucionais. É titular da legitimação ativa para promover e impulsionar a ação direta genérica de inconstitucionalidade e a ação direta interventiva da constitucionalidade.

V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações

indígenas.

VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva.

VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar, o que significa um ato de vigilância e verificação administrativa.

VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais.

IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas²⁷⁹.

4.1.6 Estrutura Organizacional do Ministério Público da União e dos Estados

O ingresso no Ministério Público se dá através de concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica²⁸⁰ e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação.

Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no artigo 93 da Constituição Federal (art. 129, parágrafo 4º da C.F.), que trata dos princípios que orientam a carreira da Magistratura no tocante à movimentação na carreira por promoção ou remoção, por antiguidade ou merecimento, aferição do merecimento, previsão de cursos oficiais de preparação e aperfeiçoamento, subsídio, residência na comarca, aposentadoria, disponibilidade, publicidade dos julgamentos, motivação das decisões administrativas e em sessão pública, constituição de órgão especial, plantão permanente, o número de agentes proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população, delegação aos servidores para a prática de atos de

²⁷⁹ O Ministério Público, tanto da União quanto dos Estados, para além das funções previstas na Constituição Federal, possuem inúmeras outras funções e que estão previstas na legislação infraconstitucional, tais como: Lei nº. 8.625/93 - Lei Orgânica do Ministério Público (LOMP); LC 75/93 – Lei Orgânica do Ministério Público da União, Código de Processo Penal, Código de Processo Civil, Código Civil, Código Penal, Código de Defesa do Consumidor, Legislação Ambiental, Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto do Idoso, Estatuto do Índio, Legislação na área de Educação, Saúde, Assistência Social, Previdência, Trabalho, Defesa do Patrimônio Público, Eleitoral, Justiça Social e outras.

²⁸⁰ Este lapso temporal de três anos passou a ser exigido a partir da Emenda Constitucional nº. 45, de dezembro de 2004, que tratou da Reforma do Judiciário.

administração e de mero expediente sem caráter decisório e distribuição imediata de processos. Vários desses princípios tiveram sua redação determinada por força da Emenda Constitucional nº. 45, de 8 de dezembro de 2004 - conhecida como Reforma do Judiciário - sobretudo, os que visam dar maior publicidade à prática dos atos judiciais e administrativos, tornando públicos os julgamentos e sessões administrativas cujas decisões “devem ser motivadas”. Antes desta Reforma do Judiciário de 2004, a movimentação na carreira no âmbito do Ministério Público de vários Estados ocorria em sessões fechadas e através de voto secreto, sem que houvesse motivação para justificar o merecimento.

As questões organizacionais e políticas internas, em face da *accountability* dos agentes e órgãos do Estado, mereceriam, nesta altura, uma profunda pesquisa sociológica. Contudo, como este não é o foco principal desta tese, pretende-se apenas registrar um fato histórico que nos parece significativo na mudança da cultura institucional em relação à questão organizacional da carreira.

Trata-se do fato que se deu no Ministério Público do Estado do Paraná, à época em que exercemos a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado (abril/2002 a abril/2004), em que, as sessões do Conselho Superior do Ministério Público eram realizadas no gabinete do Procurador-Geral de Justiça e o voto dos conselheiros, nos casos de movimentação na carreira (promoção ou remoção por merecimento dos Membros do Ministério Público), era secreto e não fundamentado.

A partir de abril de 2002 (dois anos antes de entrar em vigor a Emenda Constitucional da Reforma do Judiciário), por iniciativa da Procuradoria-Geral, o Ministério Público do Paraná instituiu as sessões públicas e abertas no Auditório e foi editada Resolução autorizando o deslocamento dos Promotores de Justiça do interior do Estado interessados em assistir a sessão. Também foi dada publicidade durante a sessão do Conselho acerca da origem do critério que justificaria a abertura da próxima vaga (antiguidade ou merecimento); o voto dos Conselheiros no ano de 2002 – que era sigiloso - passou a ser aberto e fundamentado e o resultado das sessões do Conselho referentes aos atos de movimentação na carreira passaram a ser disponibilizadas em tempo real na Internet. E, ainda, o Conselho Superior do Ministério Público editou Resolução com critérios objetivos para aferir o merecimento.

A estrutura organizacional do Ministério Público pode ser analisada no âmbito do Ministério Público da União, no âmbito do Ministério Público dos Estados

e no âmbito do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas²⁸¹. A estrutura organizacional do Ministério Público da União compreende quatro ramos: a) Ministério Público Federal; b) Ministério Público do Trabalho; c) Ministério Público Militar; d) Ministério Público do Distrito Federal e Territórios²⁸².

O Procurador-Geral da República é o chefe do Ministério Público da União. O Conselho de Assessoramento Superior do Ministério Público da União, sob a presidência do Procurador-Geral da República, será integrado pelo Vice-Procurador-Geral da República, pelo Procurador-Geral do Trabalho, pelo Procurador-Geral da Justiça Militar e pelo Procurador-Geral do Distrito Federal e Territórios. As carreiras dos diferentes ramos do Ministério Público da União (Federal, Trabalho, Militar e Distrito Federal e Territórios) são independentes entre si, tendo cada uma delas organização própria, na forma da Lei Complementar. As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da respectiva carreira²⁸³.

No tocante à estrutura do Ministério Público dos Estados, é a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público que estabelece, no capítulo II, a partir do artigo 5º, a seguinte estrutura organizacional:

Da organização do Ministério Público:

I. dos Órgãos de Administração

II. dos Órgãos de Execução

III. dos Órgãos Auxiliares

- Órgãos de administração:

Os órgãos da Administração Superior do Ministério Público são:

III. a Procuradoria-Geral de Justiça;

IV. o Colégio de Procuradores de Justiça;

V. o Conselho Superior do Ministério Público;

VI. a Corregedoria-Geral do Ministério Público.

São também órgãos de Administração do Ministério Público:

VII. as Procuradorias de Justiça;

VIII. as Promotorias de Justiça.

²⁸¹ Os princípios, garantias e vedações previstas na Constituição Federal de 1988 se aplicam a todos os ramos do Ministério Público e está disciplinada pelo Estatuto do Ministério Público da União - Lei Complementar nº. 75/93 (art. 24)

²⁸² A Lei Complementar nº. 75/93, em seu artigo 24, parágrafo único, dispõe que a estrutura básica do Ministério Público da União será organizada por regulamento, nos termos da lei.

²⁸³ A competência, os órgãos e a carreira de cada um dos ramos do Ministério Público da União estão previstos nos artigos 37 e seguintes da Lei Complementar nº. 75/93.

- Órgãos de execução:

Os órgãos de execução do Ministério Público são:

- I. o Procurador-Geral de Justiça;
- II. o Conselho Superior do Ministério Público;
- III. os Procuradores de Justiça;
- IV. os Promotores de Justiça.

- Órgãos auxiliares

Os órgãos auxiliares do Ministério Público, além de outros criados pela Lei Orgânica, são:

- I os Centros de Apoio Operacional;
- II a Comissão de Concurso;
- III o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional;
- IV os órgãos de apoio administrativo;
- V os estagiários.

O Ministério Público de cada um dos Estados, através de Lei Complementar denominada Lei Orgânica do Ministério Público, cuja iniciativa é facultada aos Procuradores Gerais de Justiça dos Estados, estabelecerá, no âmbito de cada uma dessas unidades federativas, normas específicas de organização, atribuição e estatuto do respectivo Ministério Público²⁸⁴.

No tocante ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, que é uma carreira específica, mediante concurso próprio, aplicam-se as disposições da seção da Constituição Federal de 1988 pertinente a direitos, vedações e forma de investidura.

4.1.7 Estudos Sociológicos sobre o Ministério Público no Brasil

A instituição do Ministério Público tem sido objeto de raríssimos estudos sociológicos no Brasil. Identificou-se no IDESP - Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo - a elaboração de trabalhos de pesquisadores renomados que têm se dedicado aos estudos do Sistema de Justiça, visualizando o Ministério Público como uma das Instituições de destaque e relevância social que

²⁸⁴ No caso do Estado do Paraná, a Lei Orgânica do Ministério Público do Paraná é a Lei Complementar nº. 85, de 27 de dezembro de 1999.

integram este Sistema. Merecem especial destaque:

1) A publicação sobre “O Ministério Público e a Justiça no Brasil” (SADEK, 1997), que tem como organizadora Maria Tereza Sadek, através do qual o IDESP deu continuidade a um amplo projeto de pesquisa sobre o sistema de justiça no Brasil, iniciado em 1993. Trata-se do terceiro volume da série “Justiça”, que conta com a publicação dos estudos “O Judiciário em Debate” e “Uma Introdução ao Estudo da Justiça”. Os textos publicados basearam-se em um debate realizado no dia 31 de outubro de 1996, com a finalidade de discutir o papel do Ministério Público no Brasil, e uma pesquisa realizada junto a 20% dos promotores e procuradores de justiça do Ministério Público Estadual em sete estados da federação e mais 51 do Ministério Público Federal, totalizando 763 entrevistas; A equipe responsável pela pesquisa foi coordenada pelos cientistas políticos Maria Tereza Sadek e Rogério Bastos Arantes. Contou com a participação dos sociólogos Rosângela Batista Cavalcanti, Fábio Kerche Nunes e José Renato de Campos Araújo e de Professores, com o apoio da Fundação Ford e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP.

2) A publicação sobre “O Sistema de Justiça” (SADEK, 1999), que tem como organizadora Maria Tereza Sadek e contempla quatro artigos que abordam o Sistema de Justiça, as interações dos profissionais do direito, o dilema da dupla institucionalização do Poder Judiciário e, por fim, um artigo sobre o Ministério Público e a Constituinte de 1987/88.

3) O livro “Justiça e Cidadania no Brasil” (SADEK, 2000), também organizado pela pesquisadora sênior do IDESP, Maria Tereza Sadek, professora na Pós Graduação no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, apresenta seis artigos publicados sobre o Ministério Público: “Cidadania e Ministério Público” – Maria Tereza Sadek; “Ministério Público e Corrupção Política em São Paulo” – Rogério Bastos Arantes (doutor em Ciência Política pela USP, pesquisador do IDESP e professor da PUC-SP); “Ministério Público da Paraíba” – Rosângela Batista Cavalcanti, pesquisadora do IDESP, doutoranda em Ciências Sociais e mestre em Sociologia pela UNICAMP; “Ministério Público e Controle Externo da Polícia na Bahia” – Alvino Oliveira Sanches Filho, pesquisador do IDESP e doutorando em Ciência Política na USP; “Ministério Público no Pará” – Guita Grin Debert, professora da UNICAMP e pesquisadora do IDESP; “Ouvidoria de Polícia em São Paulo” – Luciana Gross Cunha, mestre e doutora em Ciência Política na

USP e professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

4) Rogério Bastos Arantes (ARANTES, 2002), pesquisador do IDESP, publicou o livro “Ministério Público e Política no Brasil”, originalmente apresentado para obtenção do grau de doutor na USP, no qual destaca que, com a presença cada vez mais ativa na cena política o Ministério Público pode ser considerado uma das principais novidades institucionais do Brasil nas últimas décadas. Arantes trata da reconstrução institucional do Ministério Público, da ideologia e política, aborda a atuação do Ministério Público no combate à corrupção política e trata dos problemas da Reforma do Judiciário: mordaza, foro privilegiado, lista tríplice e vedações.

5) “Diagnóstico Ministério Público dos Estados”. Seguindo a mesma linha de pesquisa, o Ministério da Justiça, através da Secretaria da Reforma do Judiciário, vem elaborando análises sobre os diversos setores da Justiça brasileira. Os diagnósticos do Poder Judiciário, da Defensoria Pública, dos Programas de Solução Extrajudicial de Conflitos, dos Juizados Especiais Cíveis e dos Modelos de Gestão de Justiça na América Latina são exemplos de instrumentos importantes para a compreensão dos problemas e para o desenho de soluções concretas e factíveis para o aprimoramento da atividade de distribuição de justiça. E, no sentido de completar esta tarefa de conhecimento das instituições que compõem o sistema de justiça, o Ministério da Justiça, através da Secretaria de Reforma do Judiciário, em conjunto com o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais e da CONAMP, sob a consultoria de Maria Tereza Sadek e Fernão Dias de Lima, publicou, em 2006, o 1º Diagnóstico Brasileiro sobre o Ministério Público dos Estados.

Este 1º diagnóstico brasileiro sobre o Ministério Público dos Estados²⁸⁵ é a mais ampla investigação desta natureza e, em linhas gerais, contempla duas partes: a parte 1, que trata da “análise quantitativa dos dados institucionais do Ministério Público dos Estados”, e a parte 2, que trata “do perfil dos Membros do Ministério Público do Estados”. A parte 1 apresenta a estrutura dos órgãos, o quadro de Promotores e Procuradores (Promotores por habitantes, relação entre Promotores e Procuradores, relação entre o número de ativos e inativos, preenchimento dos cargos de Promotor) e o quadro de servidores. Trata, também, da estrutura orçamentária (a exemplo da evolução da despesa executada, despesa executada

²⁸⁵ Disponível na Internet, em <<http://www.mj.gov.br/reforma>> ou <<http://www.conamp.org.br>>).

por habitante, etc.), dos vencimentos, fazendo, ainda, uma análise comparativa entre o Ministério Público e o Poder Judiciário Estadual e entre o Ministério Público e a Defensoria Pública nos Estados. A parte 2 tem por objetivo traçar o perfil de quem são os integrantes dessa instituição e como estes se posicionam em relação a temas importantes. O diagnóstico revela: - o perfil demográfico: a média de idade dos integrantes do Ministério Público é de 42,7 anos. A presença masculina na instituição é preponderante. Os homens representam 68,6% dos respondentes e as mulheres 31,4%. É constituído predominantemente por integrantes que se classificam como brancos (83,6%); - o perfil sociológico: a expressiva maioria constitui-se de indivíduos casados (74,6%) que possuem cônjuges/companheiros com grau de instrução superior. A maioria dos pais possui nível universitário completo (44,6%) e o grau de instrução materna é, em geral, mais baixo que o paterno, pois 30,1% das mães concluíram o curso universitário. Praticamente a totalidade não possui cônjuge/companheiro membro do Ministério Público ou do Poder Judiciário. Têm, em média, 1,7 filhos, uma média, aliás, bem inferior à apresentada em relação ao tamanho da família de origem. No tocante à religião, 67,4% pertencem à religião católica, 13,7% espíritas e 8,6% não professam nenhuma religião. A expressiva maioria não participa de nenhuma ONG (91,0%); 52,5% freqüentaram escolas públicas durante o ensino fundamental, 44,8% cursaram em instituições privadas e 2,7% em ambas. No ensino médio, 60,4% freqüentaram escolas privadas e 36,8% escolas públicas. No ensino superior, 49,6% freqüentaram escolas privadas e 49,1% escolas públicas. Integrantes com matrícula em outro curso de graduação (28%) ou pós graduação (16,6%). Portadores de título de especialização (39,0%), mestrado (11,6%) e doutorado (3,0%); - avaliação da carreira: 83,7% exerceram atividade profissional antes do ingresso no Ministério Público; no geral, os respondentes ingressaram no Ministério Público após 3,9 anos de formados; a maioria dos respondentes está na Instituição após a vigência da Constituição de 1988; o tempo médio de atuação na mesma comarca é de 6,2 anos. Parentes nas carreiras jurídicas: 39,0% possuem parentes exercendo a advocacia privada, 17,6%, no Ministério Público, 15,5% na Magistratura, 10,4% na Polícia, 6,6% na Advocacia Pública e 2,7% na Defensoria Pública; 82,0% dos entrevistados não leciona; 53,6% dos integrantes concordam com o sistema de designações para acumulação de cargos/funções e órgãos de execução; 66,5% acumulam função eleitoral; - audiência pública: indagados se na sua área de atuação há necessidade

de audiência pública, a maioria (55,1%) respondeu que sim; a área de direitos difusos se diferencia da área cível e criminal, porque foi a que mais apresentou necessidade de audiência pública (39,3%); - relacionamento com instituições: foi solicitado que cada entrevistado qualificasse seu relacionamento com uma série de instituições, conferindo notas de 0 a 10, sendo 0 a nota ruim e 10 excelente. Nenhuma das 13 instituições foi reprovada, merecendo nota inferior a 5,0 (Instituições referidas: Poder Executivo local, Poder Executivo local, Políticos da oposição ao governo local, MPF/MP do Trabalho, Procuradoria Geral de Justiça, Poder Judiciário, Polícia Civil, Polícia Militar, Polícia Federal, Defensoria Pública, Imprensa, Igrejas, Ongs/associações); - relacionamento com a imprensa: apenas 12,2% dos entrevistados nunca foi procurado pela imprensa; em contraste, 20% são procurados com frequência; durante a fase investigativa, a maioria considera que “raramente” ou “nunca” se pode ou se deve conceder entrevistas sobre os casos em que os integrantes do Ministério Público estão atuando; quando se atinge a fase posterior à recomendação/TAC, a expressiva maioria julga que se pode se deve conceder entrevistas. Apenas 6,0% optaram pela palavra nunca; após a propositura da ação judicial, a extensa maioria considera que se pode ou se deve conceder entrevistas sobre os casos em que esteja atuando; após decisão irrecorrível, cresce substancialmente o percentual de entrevistados que considera que se pode/deve conceder entrevistas; a maioria dos entrevistados afirmou que “nunca” procura a imprensa para adquirir informações sobre os casos em que esteja atuando; são acentuados os contrastes entre a percepção sobre o próprio comportamento e o da maioria dos colegas. Existe uma distância significativa entre o que seria a atuação da maioria dos colegas e a de si próprio. Enquanto 56,5% afirmaram que não costumam procurar a imprensa para adquirir informações sobre os casos em que esteja atuando, este percentual cai para 13,8% quando se trata da maioria dos colegas; - avaliação da instituição: os entrevistados avaliaram a imagem pública do Ministério Público em seu Estado conferindo notas de 0 a 10 e a nota média foi 8,2, o que significa que é bastante positiva a imagem pública da Instituição em seus Estados de atuação. O desempenho do Ministério Público também foi avaliado pelos entrevistados em relação a 19 aspectos: agilidade, imparcialidade, independência funcional, política de segurança institucional, autonomia em relação ao Executivo Estadual, autonomia em relação ao Legislativo Estadual, Autonomia em relação ao Poder Judiciário, Relação com o MPF, Autonomia administrativa/financeira, ações

individuais, Tribunal do Júri, Área Criminal, combate à criminalidade organizada, defesa dos interesses e direitos difusos e coletivos, controle externo da atividade policial; combate à corrupção, atendimento ao público; mecanismos de relacionamento com a população; defesa da criança e do adolescente. Destes, a soma das avaliações “muito bom” e “bom” mostra que, no geral, o desempenho do Ministério Público é visto de forma bastante positiva. Com efeito, dentre os 19 aspectos, em apenas 4 menos da metade dos entrevistados não considerou como “muito bom” e “bom”. A agilidade e a imparcialidade da instituição receberam avaliação positiva pelos respondentes de todas as regiões. A independência funcional é o aspecto mais bem avaliado. É igualmente bem avaliada a autonomia administrativo/financeira. O Tribunal do Júri está entre os aspectos mais bem avaliados. O combate à criminalidade organizada está entre as áreas com as avaliações mais baixas. O controle externo da atividade policial é o aspecto com a pior avaliação dentre todos. Quanto ao combate à corrupção, há uma divisão entre os que julgam o desempenho nesta área como bom (33,2%) e regular (34,3%). Quase a metade (46,8%) avalia o atendimento ao público como bom. Os mecanismos de relacionamento com a população recebem avaliação positiva de mais da metade dos entrevistados; - critérios para promoção e remoção: os atuais critérios de promoção e remoção foram aprovados pela maioria; - avaliação da estrutura do Ministério Público dos Estados: os respondentes também avaliaram a estrutura física e de pessoal, o nível de informatização e o trabalho dos servidores da instituição no local de atuação. No que se refere à estrutura física, no geral ela foi considerada satisfatória. A estrutura de pessoal recebe uma avaliação menos positiva do que a estrutura física. O nível de informatização recebe uma avaliação bastante positiva. O trabalho dos servidores é aprovado pela maioria; - critérios para a escolha do Procurador-Geral: os entrevistados apresentaram suas opiniões acerca do processo de escolha do Procurador-Geral. A alternativa que contempla o modelo atual, ou seja, a lista tríplice tem a rejeição da maioria (46,4% discordam inteiramente e 13,9% discordam em parte). Quase a totalidade (81,0%) manifestou preferência pelo procedimento, que prevê a escolha do Procurador-Geral de Justiça a partir de eleição direta pela classe sem interferência do Executivo. A opção que defende a eleição direta pela classe, com sabatina pela Assembléia Legislativa, tem a discordância da maioria. Por fim, a alternativa que sustenta a escolha do Procurador-Geral a partir da eleição popular tem a discordância da extrema maioria

(79,8%); - avaliação de outros órgãos: foram avaliados pelos entrevistados treze órgãos com os quais se relaciona e, dentre eles, o desempenho da Procuradoria-Geral recebeu a melhor avaliação entre todas as instituições em exame (Procuradoria-Geral, Corregedoria-Geral, Conselho Superior, Órgão especial/Colégio de Procuradores, Escola Superior/CEAF, Centros de Apoio, Associação de Classe Estadual, CONAMP, Conselho Nacional do MP, Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais, Secretaria da Reforma do Judiciário, STF, Conselho Nacional de Justiça); - avaliação sobre temas: os entrevistados foram também instados a opinar sobre uma série de temas. Na maior parte das vezes há consensos ou posicionamentos largamente predominantes. Dentre os 17 temas apresentados (implantação de promotorias regionais; implantação de Procuradorias de Direitos Difusos; porte de arma para Membro do Ministério Público; prerrogativa de foro em matéria criminal para Membro do Ministério Público; prerrogativa de foro em improbidade administrativa para Membro do Ministério Público; prerrogativa de foro em matéria criminal para outros agentes políticos em exercício; prerrogativa de foro em matéria criminal para ex-agentes políticos; prerrogativa de foro em improbidade para outros agentes políticos em exercício; prerrogativa de foro em improbidade para ex-agentes políticos; poderes de investigação do Ministério Público; proibição de investigação do Ministério Público; proibição de contratação de parentes sem concurso; possibilidade de Promotor de Justiça concorrer para o cargo de Procurador-Geral de Justiça; quinto constitucional (modelo atual); alteração da aposentadoria compulsória para 75 anos; atividade político-partidária de membros do Ministério Público; atividade político-partidária de membros do Poder Judiciário; afastamento de membros do Ministério Público para exercer outro cargo público), em apenas três temas houve uma clara divisão dos Membros do Ministério Público dos Estados. São eles: quinto constitucional, alteração da aposentadoria compulsória para 75 anos e afastamento de membros do Ministério Público para exercer outro cargo público. Os maiores percentuais de “concordo inteiramente” são: poderes de investigação do Ministério Público; proibição de contratação de parentes sem concurso; prerrogativa de foro em matéria criminal para membros do Ministério Público; porte de arma para membros do Ministério Público e implantação de Procuradorias de Direitos Difusos. A inteira discordância foi objeto de consenso em relação à prerrogativa de foro para ex-agentes políticos; atividade político-partidária de membros do Poder Judiciário; atividade político-partidária de membros do

Ministério Público; - comentários: dentre os comentários feitos pelos entrevistados foram selecionados alguns, cuja síntese servirá para ilustrar a posição da maioria em relação a alguns temas do cotidiano da instituição. Dos seis comentários, destacam-se três (fl. 115, do Diagnóstico do Ministério Público dos Estados):

“O Ministério Público precisa priorizar sua atuação como agente promovendo a inclusão e transformação social e abandonando suas atribuições tradicionais. O Ministério Público deve ser o braço da inclusão do cidadão, atender mais ao público e buscar seu esforço distante do Poder Judiciário, sobremaneira moroso e lucrativo”.

“O Ministério Público precisa urgentemente capacitar seus Promotores e Procuradores em gestão. Afinal, como agentes políticos, nosso papel não se resume a atuar apenas em processos, mas sim e, principalmente, na efetivação dos direitos sociais e individuais garantidos na Constituição, prevenindo a ocorrência de suas violações. O Promotor tem que saber diagnosticar, planejar, escolher estratégias, estipular metas e, então, agir para controle e avaliação dos resultados alcançados”.

O Diagnóstico do Ministério Público dos Estados, segundo destacou o ex-presidente do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (“Diagnóstico”, fl. 11), foi concebido para ser estruturado em três eixos: um, relativo à infraestrutura; outro, às ações finalísticas; e, por fim, um que revelasse a opinião dos membros da carreira do Ministério Público.

Infelizmente, o segundo eixo, pelo insuficiente aparelhamento, ausência de banco de dados e ou de uma padronização nacional, não foi possível ser concluído. Permanece como um desafio, que começou a ser superado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais, ao criar o Grupo de Trabalho de Tecnologia da Informação (GT-I), cuja principal missão é dar o suporte técnico às chefias institucionais para, respeitadas as peculiaridades locais, fazerem, coordenada e cooperativamente, os melhores investimentos nessa estratégica área (BRASIL, 2006, p. 11).

Nos itens 4.2 e 4.3 deste capítulo tratar-se-á de um projeto de iniciativa da Associação Paranaense do Ministério Público, intitulado Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público - SIM-MP, que foi objeto de celebração de Termo de Cooperação Técnica com o Conselho Nacional do Ministério Público no ano de 2009, como forma de contribuir com o segundo eixo referido no Diagnóstico

do Ministério Público Brasileiro (que não foi possível concluir por ausência de banco de dados e padronização nacional).

Antes, porém, passa-se no campo da genealogia a apresentar uma pesquisa sobre a composição do Ministério Público do Estado do Paraná (Procuradoria-Geral de Justiça) e da Associação Paranaense do Ministério Público.

4.1.8 Genealogia e Composição da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Paraná e Associação Paranaense do Ministério Público

A Constituição Federal de 18 de setembro de 1946 é que determinou a obrigatoriedade do ingresso na carreira mediante concurso público. Dispõe no artigo 128 que, nos Estados, “o Ministério Público será também organizado em carreira, observados os preceitos do artigo anterior e mais o princípio da promoção de entrância para entrância”. Até então o cargo de promotor público era de livre nomeação e demissão pelo Presidente do Estado e escolhido, preferencialmente, dentre os cidadãos graduados em Direito.

O primeiro concurso de títulos e provas para o preenchimento das Promotorias Públicas de 1ª Entrância realizado no Ministério Público do Estado do Paraná decorreu do edital nº. 10, publicado no Diário Oficial de 30 de setembro de 1950²⁸⁶. As provas foram realizadas em 1951. Até então, no Ministério Público do Estado do Paraná os Procuradores-Gerais de Justiça, ao longo dos anos, eram nomeados pelo Governador do Estado, sem estarem sujeitos à prestação de concurso público e sem prévia eleição pela classe (a lista tríplice foi instituída somente em 1988, com a Constituição Federal).

Na primeira eleição pela classe, realizada após a promulgação da Constituição de 1988, foi eleito como Procurador-Geral de Justiça o Procurador de Justiça Luiz Chemim Guimarães, nomeado pelo então Governador do Estado Álvaro Dias. Em sua reeleição, Chemim foi o mais votado, não sendo, porém, nomeado pelo Governador Roberto Requião, que nomeou o segundo colocado da lista. O ex-Governador do Estado do Paraná, Jaime Lerner, sempre respeitou o mais votado na lista tríplice. Em abril de 2004 e em abril de 2006, o Governador Roberto Requião

²⁸⁶ Expedido pelo Procurador-Geral do Estado Edmundo Mercer Júnior com base no artigo 134 da Lei nº. 315.

novamente nomeou o segundo colocado da lista.

“Famílias, poder e riqueza: redes políticas no Paraná em 2007” é o título do artigo científico de autoria do sociólogo Ricardo Costa de Oliveira²⁸⁷, que desvenda as amarras entre famílias e seus esquemas de perpetuação na política paranaense, com pequenas dinastias que mantêm no cenário público não apenas os mesmos sobrenomes, mas as mesmas práticas de proteção mútua entre os políticos/parentes, e de cujo artigo se extrai que:

Nos últimos cinco períodos governamentais, entre 1991 e 2007, o poder executivo paranaense foi chefiado, fora interinidades e vices, por apenas dois governadores titulares, Roberto Requião – governador por três vezes (1991-1994, 2003-2006, 2007-2010) –, filho de Wallace Thadeu de Mello e Silva, e pelo ex-Prefeito de Curitiba, Jaime Lerner – governador por duas vezes (1995-2002) –, considerado o herdeiro político de Ney Braga

Esta constatação feita pelo sociólogo Ricardo Costa de Oliveira demonstra a fragilidade política a que fica exposto o Ministério Público do Estado do Paraná, à mercê da escolha política do Governador do Estado.

O quadro 12, apresentado em Apêndice 15, foi estruturado com base em alguns dados extraídos do Memorial do Ministério Público do Estado do Paraná, elaborado pela historiadora Maria Eunice Rodrigues da Silva e pela Comissão presidida pelo Procurador de Justiça Nilton Marcos Carias de Oliveira e ainda integrada por Membros do Ministério Público, retrata o perfil dos indivíduos que exerceram o cargo de Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná desde a sua criação em 1891 até 2002, acrescida de novos dados a partir de 2002/2009.

4.1.9 O Ingresso de Mulheres no Ministério Público do Estado do Paraná

Ampliar a participação feminina na política institucional do Ministério Público é uma necessidade no mundo atual. Esta afirmação vem ao encontro das idéias defendidas pelo sociólogo Alain Touraine na obra “Um novo paradigma – para compreender o mundo de hoje”, quando conclui que (TOURAINÉ, 2006, p. 242):

No decorrer dos dois últimos séculos, as categorias inferiorizadas, particularmente os trabalhadores, depois os colonizadores e quase ao

²⁸⁷ Ver mais em <<http://jornalismofm.com.br/2009/05/carli-e-as-redes-politicas/>>.

mesmo tempo as mulheres, formaram movimentos sociais para se libertar. Conseguiram-no, em grande parte, o que teve como primeiro efeito atenuar as tensões inerentes ao modelo ocidental, mas também seu dinamismo. Um grande perigo ameaça esta parte do mundo: o de não estar mais em condições de conceber objetivos e de não ser mais capaz de enfrentar conflitos novos. Um novo dinamismo só poderá surgir a partir de uma ação que consiga recompor o que o modelo ocidental separou, superando todas as polarizações. Esta ação já é evidente, por exemplo, nos movimentos ecológicos e nos que lutam contra a globalização. Mas as mulheres é que são e serão as atrizes principais desta ação, já que foram constituídas como categoria inferior pela dominação masculina e desenvolvem, para além da sua própria libertação, uma ação mais geral de recomposição de todas as experiências individuais e coletivas.

O concurso realizado no ano de 1995, que teve 763 inscritos, 207 aprovados na prova preambular e 34 aprovados, foi o primeiro concurso, desde o primeiro realizado (em 1950), que guardou simetria entre o número de homens e mulheres aprovadas. Dos 34 candidatos aprovados, metade (17) eram mulheres. O número de mulheres que ingressam na Instituição do Ministério Público vem aumentando, sendo que no concurso realizado de dezembro de 1998 a abril de 1999, de aproximadamente 1.700 candidatos inscritos, 53 foram aprovados, dos quais 27 eram mulheres. O quadro 13 (em Apêndice 17) foi elaborado com base na pesquisa de dados extraídos do Memorial do Ministério Público do Estado do Paraná e revela os nomes das primeiras 11 mulheres aprovadas no concurso do Ministério Público do Estado do Paraná para exercer o cargo de Promotora Pública Substituta – posteriormente, mudada a nomenclatura do cargo para Promotora de Justiça Substituta –, com indicação do ano em que foi expedido o decreto de nomeação.

4.1.10 Finalidade e Representatividade da Associação Paranaense do Ministério Público (APMP)²⁸⁸

A Associação Paranaense do Ministério Público é uma entidade de classe, sem fins lucrativos, fundada em 6 de setembro de 1951, durante os trabalhos do 1º Congresso Estadual do Ministério Público, e que tem, dentre suas finalidades estatutárias, defender os interesses, os direitos e as aspirações dos membros do Ministério Público e intensificar o espírito de classe entre os associados; pugnar

²⁸⁸ Associação autora da iniciativa do projeto do SIM-MP (Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público) e do projeto que resultou na criação da JUSPREV (Previdência Associativa do Ministério Público e da Justiça Brasileira)

junto aos poderes constituídos, pela completa independência dos membros do Ministério Público; incentivar e apoiar o Ministério Público Estadual na criação e implementação de meios para estabelecer maior aproximação entre seus membros e a população com dificuldades de acesso à Justiça, com o intuito de auxiliar a promoção da resolução de conflitos individuais e coletivos; dentre outras.

A Diretoria é eleita a cada dois anos pelos Associados que, atualmente, são mais de 800, entre Procuradores de Justiça, Promotores de Justiça e Substitutos e Pensionistas.

Desde a sua fundação, exerceram o cargo de Presidente da Associação Paranaense do Ministério Público, eleitos pela Classe, Procuradores ou Promotores de Justiça. Os que exerceram a Procuradoria-Geral de Justiça a partir de 1989 foram nomeados pelo Governador do Estado, mas eleitos previamente pela Classe com formação de lista tríplice. A eleição de mulheres para a Presidência da Associação Paranaense do Ministério Público também é exceção à regra geral. A relação dos presidentes da APMP é apresentada no quadro 14 (em Apêndice 18).

A Associação Paranaense do Ministério Público, destacada neste item, foi a entidade de classe responsável pela idealização do projeto do Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público (SIM-MP – www.simmp.org.br), cuja descrição e funcionamento será detalhado em itens subseqüentes, e, também autora do projeto que resultou na criação da Previdência Associativa do Ministério Público e da Justiça Brasileira (JUSPREV)²⁸⁹, de âmbito nacional, atualmente integrada por mais de 50 Associações de Classe Instituidoras.

4.1.11 O Mistério do Ministério e o Campo de Atuação do Ministério Público

Na obra “O Mistério do Ministério: das vontades particulares à vontade geral”, Pierre Bourdieu (2005) abordou o enigma do cargo político, chamando a atenção, a partir do exercício individual do voto, à tecnologia social da delegação, através do qual o porta-voz fala em nome do grupo e em lugar dele, passando a ser efetivamente o grupo por lhe dar encarnação pessoal. Contudo, nem sempre a ação silenciosa e secreta de indivíduos que reunidos somente no dia das eleições

²⁸⁹ Endereço eletrônico: <<http://www.jusprev.org.br>>).

exercem o direito ao voto em uma cabine de votação é suficiente para exprimir a vontade geral, pois reduz os grupos a uma série desagregada de indivíduos cuja opinião não passará de uma “agregação estatística de opiniões individualmente expressas” (BOURDIEU, 2005, p. 73).

É necessário que se tenha um grupo constituído, permanente e integrado, um corpo capaz de trabalhar coletivamente para produzir uma opinião verdadeiramente coletiva e que não tome corpo apenas no dia da votação, sob pena de “anular as estruturas como, por exemplo, a dos campos” (BORDIEU, 2005, p. 75).

Quando fala o porta-voz é um grupo que fala por meio dele, mas que existe como grupo através dessa palavra e daquele que a traz. Para Bordieu (2005, p. 77): “[...] um porta-voz autorizado pode mostrar a força de onde recebe sua autoridade ao convocar o grupo a se mobilizar e, ao mobilizá-lo efetivamente, ou seja, levando-o a se manifestar. A delegação autorizada é aquela capaz de mobilizar o grupo que a autoriza e, portanto, manifestar o grupo tanto para si mesmo quanto para os outros”. Complementa, ainda, Bordieu (2005, p. 79), que:

Os responsáveis pela mobilização e pela manifestação do grupo, pela palavra ou por todas as outras formas de representação [...] dispõem de um poder absoluto de criação, porque, de certa forma, fazem existir o grupo como tal, dando-lhe um corpo, o seu próprio, um nome, uma sigla, substituto quase mágico do grupo, à maneira do *sigillum authenticum*, o selo que garantia a validade dos atos solenes do poder real, palavras que são palavras de ordem capazes de manifestá-lo.

Transportando esses ensinamentos para o Ministério Público, o mistério da força do Ministério Público está na existência de um grupo mobilizado cujos integrantes, ao ingressarem na Instituição por vontade própria e através de concurso público, já conheciam e concordavam com a *missão* que lhes foi atribuída, quer seja, a de promotor e defensor dos direitos humanos em prol da dignidade da pessoa humana. Esta coesão se consubstancia num princípio institucional que é o princípio da unidade.

Contudo, para além da missão e da unidade institucional é fundamental, entretanto, que os Membros do Ministério Público não se fechem em seus gabinetes e se distanciem dos problemas da comunidade em que vivem. É imprescindível o envolvimento com as questões sociais através da participação em Fóruns, audiências públicas, Conferências, Conselhos e todas as formas que conduzam ao planejamento democrático das políticas públicas. É importante perceber, saber ouvir

o reclamo das pessoas, os reclamos da sociedade dos indivíduos, para que sejam verdadeiros defensores da ordem democrática e da cidadania e não burocratas da lei. Como destaca Norbert Elias, na obra “Envolvimento e Distanciamento” (1997, p. 39):

Pois, enquanto para entender a estrutura de uma molécula não é preciso saber como se sente cada um dos átomos que a compõem, para entender o modo de funcionamento dos grupos humanos é indispensável saber, também na qualidade de *insider*, como os homens experienciam o seu próprio grupo e os outros grupos; e não é possível sabê-lo sem uma participação efetiva e um envolvimento. Tal é, por conseguinte, o problema com que deparam todos aqueles que investigam este ou aquele aspecto dos grupos humanos: como separar, de forma conseqüente e inequívoca, as suas duas funções de participante envolvido e de investigador? Como poderão eles, enquanto grupo profissional, garantir a predominância inquestionável desta última no âmbito do seu trabalho científico?

Para investigar, de fato, uma comunidade e um grupo de pessoas, ouvir e perceber sua forma de vida, Norbert Elias dedicou três anos de trabalho de campo em “Winston Parva”, nome fictício de uma cidadezinha do interior da Inglaterra e objeto de estudo expresso na obra “Os Estabelecidos e os *Outsiders*” (ELIAS, 2000). O autor demonstrou que, inobstante os indicadores sociológicos correntes (renda, educação ou tipo de ocupação), não era esta a *percepção* dos que ali moravam. Para eles, o povoado era dividido entre os “estabelecidos” – moradores antigos (representantes da tradição e da boa sociedade) e os “*outsiders*” – que viviam estigmatizados por todos os atributos associados à anomia, como delinquência, violência e exclusão social. “Winston Parva” se transformou, aos olhos dos pesquisadores, em um verdadeiro laboratório para a análise sociológica, revelando as propriedades gerais de toda relação de poder.

A questão que resta saber é: De que forma o Ministério Público pode cientificamente melhor conhecer a realidade social de bairros menos favorecidos no Município e nos moldes em que foi feito o estudo sociológico por Norbert Elias em “Winston Parva”, para que possa agir no campo jurídico e político de forma mais eficiente e rápida com vistas a transformar e melhorar a realidade social em que as pessoas vivem e assim defender o regime democrático de forma legítima?

O campo de Atuação do Ministério Público é um desafio a ser ainda descortinado. O Ministério Público é uma Instituição permanente que está passando por um profundo processo de transformação, possui relevantes atribuições na defesa da ordem democrática e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, e

está sofrendo mudanças em sua estrutura, ou seja, no seu campo de atuação – está começando a sair do tradicional campo jurídico, que é o seu campo habitual, para transcender e ingressar no campo político e científico e tecnológico, ao mesmo tempo em que está levando para o campo jurídico temas e reivindicações que antes ficavam restritos ao campo político e científico – como, por exemplo, as políticas públicas, politização da Justiça ou judicialização da política?

Quando se poderia imaginar um Membro do Ministério Público estimulando a criação de Conselhos como espaços democráticos de formulação de políticas públicas? Reivindicando melhorias quantitativas e qualitativas nos serviços públicos de saúde e educação? Responsabilizando civil e criminalmente gestores de recursos públicos pelo desvio de verbas? Defendendo os interesses de idosos, pessoas portadoras de deficiência, crianças e adolescentes, índios e presos? Promovendo audiências públicas? Celebrando termos de ajustamento de conduta na área do meio ambiente e de defesa do patrimônio histórico, paisagístico e artístico? Enfim, promovendo a cidadania e garantindo todos os direitos humanos em nome do princípio da dignidade da pessoa humana? Intercedendo junto a elaboração do plano diretor dos municípios? Conferindo verbas orçamentárias destinadas a efetivação dos direitos sociais?

Como ressaltou Rogério Bastos Arantes, o Ministério Público está passando, nos últimos anos, por um processo de reconstrução extraordinário. Este processo teve e tem

[...] fortes traços endógenos: os próprios integrantes do Ministério Público, imbuídos da convicção de que devem se tornar defensores da sociedade, desenvolveram ações dentro e fora de seu círculo normal de atribuições, com vistas a transpor as fronteiras do sistema de justiça *stricto sensu* e invadir o mundo da política. A análise desse fenômeno de origem endógena nos levou a construir o conceito de voluntarismo político, pelo qual pretendemos explicar o modo como o Ministério Público se transformou em um novo ator político (ARANTES, 2002, p. 15).

Ao prosseguir na abordagem sobre o Ministério Público sob uma vertente substantiva composta de análise sobre a ideologia e a doutrina que têm inspirado o ativismo judicial de promotores e procuradores do Ministério Público, Bastos Arantes observa que a Carta de 1988 ampliou enormemente as oportunidades de intervenção política do Ministério Público em defesa dos interesses sociais, e que essa ampliação modificou “consideravelmente a fronteira entre o sistema político e o

sistema judicial, na medida em que colocou nas mãos de uma instituição de justiça a atribuição de zelar pelo patrimônio público e pela efetividade dos serviços sociais” – as duas áreas mais sensíveis dessa nova interface estabelecida entre a esfera política e a Justiça no Brasil (ARANTES, 2002, p. 16).

Percebe-se nos comentários trazidos ao final do “Diagnóstico do Ministério Público dos Estados” que o Ministério Público não está mais satisfeito em agir estritamente no campo jurídico perante o Poder Judiciário (burocrático e, muitas vezes, lento); quer se afastar das atribuições tradicionais e mostra-se ávido em agir de forma mais efetiva na área dos direitos sociais e individuais indisponíveis: quer diagnosticar, planejar, escolher estratégias, estipular metas e agir com controle e avaliação de resultados, o que significa dizer, sair do campo jurídico e ingressar no campo político de formulação e implementação de políticas públicas: ou seja, promover um aumento do grau de “judicialização de conflitos coletivos e também, por consequência, a uma crescente politização das atribuições dos órgãos judiciais” (ARANTES, 2002, p. 13). Como ensina Pierre Bourdieu, ao tratar da força do direito e elementos para uma sociologia do campo jurídico, o campo jurídico “[...] em consequência do papel determinante que desempenha na reprodução social, dispõe de uma autonomia menor do que certos campos que, como o campo artístico ou literário ou mesmo o campo científico, contribuem para a manutenção da ordem simbólica e, deste modo, para a manutenção da ordem social” (BOURDIEU, 2007, p. 251).

A pertença dos Magistrados à classe dominante está atestada em toda a parte (BOURDIEU, 2007, p. 242). O Ministério Público, em razão de um simétrico arranjo institucional que o aproxima da Magistratura, também pertence à classe dominante; entretanto, tem como missão agir como representante não dos interesses do rei e, sim, dos interesses da sociedade dos indivíduos, dentre os quais encontram-se os dominados, os excluídos, os *outsiders* e os hiposuficientes. Como ressalta Bourdieu,

[...] à medida que aumenta a força dos dominados no campo social e a dos seus representantes (partidos ou sindicatos) no campo jurídico, a diferenciação do campo jurídico tende a aumentar, como sucedeu, por exemplo, na segunda metade do século XIX, com o desenvolvimento do direito comercial, e também com o direito do trabalho e, mais geralmente, com o direito social (BOURDIEU, 2007, p. 252).

Bourdieu prossegue, observando que:

Segundo uma lógica observada em todos os campos, os dominados só podem encontrar no exterior, nos campos científico e político, os princípios de uma argumentação crítica que tem em vista fazer do direito uma ciência dotada de metodologia própria e firmada na realidade histórica, por intermédio, entre outras coisas, da análise da jurisprudência.... os partidários da mudança encontram-se do lado da ciência, da historicização da leitura e da atenção à jurisprudência, quer dizer, aos novos problemas e às novas formas do direito que estes problemas exigem (direito comercial, direito do trabalho, direito penal). [...] ou ainda o direito social, definido pelos seus defensores como a ciência que, ao apoiar-se na sociologia, permite adaptar o direito à evolução social (BOURDIEU, 2007, p. 253).

Complementando, por fim, que:

[...] os trabalhos subversivos das vanguardas, os quais contribuem, definitivamente, para determinar a adaptação do direito e do campo jurídico ao novo estado das relações sociais e para garantir assim a legitimação da forma estabelecida dessas relações. É a estrutura do jogo e não apenas uma agregação mecânica, que está na origem da transcendência, revelada pelos casos de inversão das instituições, do efeito objectivo e colectivo das acções acumuladas (BOURDIEU, 2007, p. 253).

O Ministério Público constitucionalmente inverteu seu papel – de defensor do rei para defensor e promotor da cidadania – e, agora, está sofrendo uma mudança estrutural porque está ampliando seu campo de atuação (transcendendo do jurídico para o político e para o científico) e a chave para conseguir este desiderato está no Mistério do Ministério, que é a unidade Institucional em torno de uma mesma missão. Como diria, ainda, Bourdieu (2005, p. 26):

O campo político é um dos locais privilegiados para o exercício do poder de representação ou de manifestação (no sentido de demonstração pública) que contribui para tornar o que tácita ou implicitamente existia em estado prático, completamente existente, ou seja, o Estado objetificado, numa forma diretamente visível a todos, pública, publicada, oficial e, assim, autorizada.

O campo de atuação do Ministério Público, por ser relativamente recente, ainda é um mistério para a sociedade em razão da sua profundidade e complexidade e tem muito que ser pesquisado e desvendado, razão pela qual nos próximos dois itens (4.2 e 4.3) passa-se a aprofundar esta pesquisa para compreender como o Ministério Público age, no campo das políticas públicas, para atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, e o que é o Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público.

4.2 COMO O MINISTÉRIO PÚBLICO AGE DE FORMA EMERGENCIAL NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ATINGIR OS 8 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO, TENSIONANDO, QUANDO NECESSÁRIO COM OS GESTORES PÚBLICOS, E O PAPEL DO SIM-MP

O Ministério Público tem duas formas de agir, no campo das políticas públicas, sobretudo para atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: a) emergencial; e b) planejada.

O controle externo que o Ministério Público atualmente exerce em relação às políticas públicas se dá, na grande maioria das vezes, no nível emergencial. Gradativa e lentamente está deslocando o seu campo de atuação de emergencial para ações planejadas. O controle será emergencial quando a ação desenvolvida pelo agente do Ministério Público do ramo da União ou dos Estados não decorre de um prévio processo de planejamento elaborado pela Instituição a que pertence, consubstanciado em um plano de ação. Na prática, é o que comumente ocorre, ou seja, a demanda chega ao gabinete do Membro do Ministério Público por iniciativa dele (de ofício) quando toma conhecimento direto do problema, ou em razão de expediente, formal (processo) ou informal (ex: audiência pública, fórum de discussões, Conferências, Conselhos, Grupos Mobilizados, Organizações, Instituições ou por provocação individual de qualquer cidadão).

A demanda pode ensejar medidas no plano constitucional ou infraconstitucional. O controle externo no plano constitucional se dá através da utilização dos instrumentos de controle de constitucionalidade ou de tutela constitucional das liberdades. Por exemplo: o manejo de ação direta de inconstitucionalidade (ADI), ação declaratória de constitucionalidade (ADC), *habeas-corpus*; *habeas-data*; mandado de segurança; mandado de injunção; direito de certidão; direito de petição; e intervenção em ação popular. Obrigatoriamente devem ser observados os princípios constitucionais, com destaque especial para o princípio constitucional da eficiência administrativa, responsável pelo embasamento da qualidade dos serviços públicos nas áreas de educação, saúde e outras²⁹⁰.

²⁹⁰ Para aprofundamento de pesquisas neste campo de atuação, sugerem-se as obras: “O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro”, de autoria de Luís Roberto Barroso; “Comentário Contextual à Constituição”, de José Afonso da Silva; “Direito Constitucional”, do ex-Promotor de Justiça de São Paulo, Alexandre de Moraes; “Direito Administrativo”, de Maria Sylvia Zanella di Pietro; e “Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa”, de Onofre Alves Batista Junior.

No plano infraconstitucional:

a) nas áreas cível e especializadas: o controle externo das ações da Administração Pública no campo das políticas públicas pode resultar na instauração de procedimento administrativo ou inquérito civil, com base na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional. Em especial, na que disciplina a ação civil pública e/ou na que trata da improbidade administrativa, do Código de Defesa do Consumidor, do Estatuto da Criança e do Adolescente e outras legislações específicas. De forma bem genérica, pode-se enfatizar que, feitas as requisições e investigações necessárias, o procedimento na área cível pode ser: arquivado, nos termos da lei; ensejar expediente ou recomendação administrativa pelo Ministério Público a ser cumprida pelo Órgão ou entidade da Administração Pública; ensejar a celebração de termo de ajustamento de conduta que implica em um “acordo consensual” e na fixação de condições a serem cumpridas pela Administração Pública através de seus agentes. e se infrutíferas as medidas extrajudiciais previstas nos itens “b” e “c” pode resultar na provocação do Poder Judiciário através de medida judicial consistente no ajuizamento de Ação Civil Pública ou Ação Civil por Improbidade Administrativa²⁹¹.

b) na área criminal e de execução penal: o controle externo das ações da Administração Pública pode resultar na requisição da instauração de inquérito policial, pela autoridade policial, no acompanhamento dos atos praticados no inquérito ou na instauração de procedimento administrativo investigatório criminal conduzido pelo Ministério Público, com base na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, em especial para exercer o controle externo das atividades policiais. A investigação pode resultar no arquivamento do procedimento, por falta de elementos referentes à autoria ou materialidade; no oferecimento de denúncia perante o Poder Judiciário para que o(s) denunciado(s) sejam processados e, ao final, condenados com base na legislação penal vigente; ou no controle da execução da pena, através de incidentes de execução, a partir da decisão condenatória transitada em julgado.

O Ministério Público utiliza como principal instrumento de trabalho a legislação, visando a aplicação do direito previsto em lei, razão pela qual pesquisou-

²⁹¹ Para pesquisar maiores detalhes a respeito destes temas sugere-se a leitura de obras como “A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo”, de Hugo Nigro Mazzilli; “Ato de Improbidade Administrativa”, de Mateus Bertoncini; e “Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado”, coordenado por Munir Cury.

se, a seguir, a legislação utilizada com certa freqüência pelo Ministério Público para embasar suas ações. São elas: Declaração Universal dos Direitos Humanos; Tratados, Pactos e Convenções Internacionais; Constituição Federal; Constituições Estaduais; Leis Orgânicas do Ministério Público (Lei Complementar nº. 75, de 20.05.1993; Lei nº 8.625, de 12.02.1993); Códigos Comercial, Penal, de Processo Penal, Eleitoral, Tributário Nacional, de Processo Civil, do Consumidor, de Trânsito Brasileiro e Código Civil; Consolidação das Leis Trabalhistas e ainda Estatutos e Leis Infraconstitucionais:

a) Por sujeitos: Estatuto do Estrangeiro – Lei nº. 6.815, de 19.08.1980, e Decreto 86.715/81; Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº. 8.069, de 13.07.1990; Pessoa Portadora de Deficiência Física - Lei nº. 7.853, de 24.10.1989 e Decreto nº. 3.298, de 20.12.1999; Idoso - Lei nº. 8.842, de 04.01.1994, Decreto nº. 1.948, de 03.07.1999; Lei nº. 10.741, de 01.10.2003; e Decreto nº. 5.130/2004; Índio Lei nº. 6001, de 19.12.1973;

b) Temáticas: Previdência - Lei nº. 8.212, de 24.07.1991; Lei nº. 8.213, de 24.07.1991; Decreto nº. 3.048, de 06.05.1999; Lei nº. 10.666, de 08.05.2003; Lei nº. 9.983, de 14.07.2000; Saúde - Lei nº. 8.080, de 19.09.1990; Assistência Social - Lei nº. 8.742, de 07.12.1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); Decreto nº. 1.744, de 08.12.1995; Lei nº. 8.212, de 24.07.191; Lei nº. 10.835, de 08.01.2004; LC nº. 11, de 25/05/1971; Lei nº. 7.670, de 08.09.1988; Educação - Lei nº. 9.394, de 20.12.1996; Decreto nº. 6.096/2007; Decreto nº. 6.300/2007; Estatuto da Cidade – Lei nº. 10.257, de 10.07.2001; Meio Ambiente – Lei nº. 6.938/81, Lei nº. 9.433/97; Empresa²⁹²; Terceiro Setor (Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social) - Lei nº. 91, de 28.8.35; Lei nº. 8.958, de 20.12.1994; Lei nº. 9.608, de 18.02.1998; Lei nº. 9.637, de 15.05.1998; Lei nº. 9.732, de 11.12.1998; Lei nº. 9.790, de 23.03.1999; Lei nº. 9.867, de 10.11.1999; Decreto nº. 50.517, de 02.05.1961; Decreto nº. 30.12.1992; Decreto nº. 3.415, de 19.04.2000; Decreto nº. 3.504/2000; Decreto nº. 4.327, de 08.08.2002; Decreto nº. 5.205, de 14.09.2004; Transportes - Lei nº. 10.233, de 05.06.2001; Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; Lei nº. 9.074, de 7 de julho de 1995;

c) Instrumentais. Ação Civil Pública – Lei nº. 7.347, de 24.07.1985; Lei nº.

²⁹² V. obra “Responsabilidade Social das Empresas – Práticas Sociais e Regulação Jurídica”, de autoria de Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa (2006, p. 141): “a lei brasileira não obriga a que a empresa se responsabilize por todo o ciclo de vida do seu produto. Mas, se a própria empresa assume esta responsabilidade, trata-se de uma expressão da responsabilidade social”.

7.7.913, de 07.12.1989; Expedição de Certidões para a Defesa dos Direitos – Lei nº. 9.051, de 18.05.1995; Registros Públicos – Lei nº. 6.015, de 31.12.1973; Gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania – Lei nº. 9.265, de 12.02.1996; Lei nº. 9.534, de 10.12.1997; Investigação de Paternidade – Lei nº. 8.560, de 29.12.1992; Direito de acesso à informações e *habeas data* – Lei nº. 9.507, de 12.11.1997; Controle da Administração: Improbidade Administrativa - Lei nº. 8.429, de 02.06.1992; Comissão Parlamentar de Inquérito - Lei nº. 1.579, de 18.03.1952; Declaração de Bens e Rendias – Lei nº. 8.730, de 10.11.1993; Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº. 101, de 04.05.2000; Licitações e Contratos – Lei nº. 8.666, de 21.06.1993; Processo Administrativo – Lei nº. 9.784, de 29.01.1999.

A nosso ver, existem duas razões estruturais relevantes que impedem de se enxergar claramente as ações “emergenciais” e “planejadas” promovidas pelo Ministério Público no plano constitucional e infraconstitucional. Para as ações “emergenciais” detecta-se a ausência de um “Sistema de Informações” na Internet, de natureza quantitativa e qualitativa, capaz de prestar contas à sociedade, com transparência e mediante fácil acesso, quais são as ações que o Ministério Público desenvolve, quando tensiona e exerce o controle externo dos atos da Administração Pública na esfera cível e criminal. E, neste aspecto, trata-se, adiante, do projeto do “Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público” SIM-MP, de iniciativa da Associação Paranaense do Ministério Público. Para as ações “planejadas” a ausência de Planejamento Estratégico Institucional de âmbito nacional e de longo prazo lastreado em uma “tese programada para o Ministério Público” capaz de interagir com os 8 ODMs e com as sete etapas do ciclo das políticas públicas, a fim de que o Ministério Público possa de fato exercer com maior direcionamento o controle externo da Administração Pública.

4.2.1 O Papel do Conselho Nacional do Ministério Público na Construção da Mudança das Ações Emergenciais do Ministério Público rumo às Ações Planejadas decorrentes do Processo de Planejamento Estratégico da Instituição

No ramo do Ministério Público da União e dos Estados cada Ministério Público geralmente adota um sistema de controle quantitativo centralizado no âmbito da Corregedoria-Geral ou Procuradoria-Geral, que permite visualizar sob a ótica

quantitativa o número de procedimentos que os Membros do Ministério Público atuaram. Por exemplo, quantas ações civis públicas foram ajuizadas, quantos termos de ajustamento de conduta foram celebrados, quantas denúncias criminais ou alegações finais foram oferecidas, e outros dados. Contudo, além desses dados serem de natureza quantitativa, no Ministério Público de cada Estado se adota um critério próprio. Recentemente, com a instituição de metodologia pelo Conselho Nacional do Ministério Público²⁹³ é que se está começando a adotar uma uniformização nacional de dados quantitativos com base em tecnologia de informação, como veremos.

Como se sabe, compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros. Cabe-lhe, ainda, elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a “mensagem” prevista no artigo 84, inciso XI da Constituição Federal. Dispõe o referido artigo que cabe privativamente ao Presidente da República remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do país e solicitando as providências que julgar cabíveis.

Os relatórios anuais do Conselho Nacional do Ministério Público estão disponíveis no site <<http://www.cnmp.gov.br>>, referente aos anos 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009, no item documentos. Pelo conteúdo destes relatórios é possível perceber a evolução gradativa dos trabalhos do CNMP no que tange aos passos que estão sendo dados, partindo-se da criação de um diagnóstico com uniformização de dados, que revelam as ações emergenciais do Ministério Público para, em segundo momento, construir o planejamento estratégico institucional do Ministério Público Brasileiro, que ainda não existe com foco em ações planejadas.

Dentro do amplo rol de atribuições do Conselho Nacional do Ministério Público, e seguindo a linha teórica que está se adotando nesta tese, que enfatiza a imprescindibilidade da “planificação democrática”, ou do planejamento democrático preconizado por Mannheim, que propunha a criação de uma nova Instituição, reputa-

²⁹³ O Conselho Nacional do Ministério Público foi instituído na Constituição Federal por força da Emenda Constitucional nº. 45, de 8 de dezembro de 2004. O artigo 130-A trata da sua composição, competência e organização.

se crucial focar a atenção, aqui, no papel do Conselho Nacional do Ministério Público, em especial no trabalho da Comissão de Planejamento Estratégico e Acompanhamento Legislativo e em alguns Termos de Cooperação firmados entre o CNMP e o Conselho Nacional de Justiça (órgão encarregado do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário).

De acordo com o Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público - RISNMP foram constituídas Comissões Permanentes no CNMP. Uma delas é a Comissão de Planejamento Estratégico e Acompanhamento Legislativo, que conta com o NAE (Núcleo de Ação Estratégica)²⁹⁴ para subsidiar as atividades da referida Comissão no que toca ao cumprimento do referido Regimento.

Como o Conselho Nacional do Ministério Público trata do “Planejamento Estratégico” em seu Regimento Interno? O Regimento Interno dispõe sobre o tema, em seus artigos 129 a 133, da seguinte forma:

DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Art. 129. O Plenário do Conselho promoverá permanentemente o planejamento estratégico do Ministério Público nacional, que consistirá em:

I - definir e fixar, com a participação dos órgãos do Ministério Público, podendo ser ouvidas as associações nacionais de classe, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Ministério Público, visando ao aumento da eficiência, à racionalização e à produtividade;

II - produzir diagnósticos, estudos e avaliação de gestão dos diversos ramos do Ministério Público, visando à sua modernização, desburocratização e eficiência;

III - determinar e estimular o desenvolvimento de programas de aperfeiçoamento da gestão administrativa e financeira dos órgãos do Ministério Público, estabelecendo metas;

IV - coordenar a implantação de políticas institucionais.

Art. 130. Para a definição de planos e a execução das metas fixadas, o Conselho expedirá atos regulamentares e recomendará providências.

Art. 131. As deliberações do Plenário sobre temas relacionados com o planejamento serão tomadas após apresentação de propostas pela Comissão de Planejamento Estratégico.

Parágrafo único. Os conselheiros, os membros do Ministério Público e as associações representativas de membros e servidores do Ministério Público poderão provocar a Comissão de Planejamento Estratégico, apresentando sugestões de providências articuladas e políticas institucionais que, uma vez sistematizadas, serão submetidas à deliberação do Plenário.

Art. 132. A Comissão de Planejamento Estratégico elaborará, até o dia 20 de dezembro de cada exercício, proposta de relatório anual de cujo teor tomarão conhecimento todos os conselheiros.

§ 1º. Os conselheiros poderão oferecer emendas à proposta de relatório até o dia 10 de janeiro do ano subsequente.

§ 2º. A proposta de relatório e as emendas apresentadas, acolhidas ou não pela Comissão, serão submetidas ao Plenário, que dará a redação final ao relatório anual.

Art. 133. Até 30 de janeiro de cada ano o Conselho encaminhará ao

²⁹⁴ Criado pela Resolução nº. 25, de dezembro de 2007.

Presidente da República relatório de suas atividades no exercício anterior e oferecerá as propostas que julgar necessárias ao aprimoramento do Ministério Público, para que sejam incorporados à mensagem e ao plano de governo a serem remetidos ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, nos termos do art. 84, XI, da Constituição Federal.

Parágrafo único. O relatório versará sobre as atividades desenvolvidas pelo Conselho e os resultados obtidos, bem como as medidas e providências que julgar necessárias para o desenvolvimento do Ministério Público, podendo basear-se na avaliação de desempenho dos órgãos e membros do Ministério Público, em dados estatísticos sobre cada um dos seus ramos e na discriminação de dados quantitativos sobre execução orçamentária, movimentação processual, recursos humanos e tecnológicos.

O Conselho Nacional do Ministério Público, através da Comissão de Planejamento Estratégico, está trabalhando na produção de diagnósticos e avaliação de gestão dos ramos do Ministério Público para, em um segundo momento, definir os planos de metas e avaliações institucionais, bem como determinar e estimular o desenvolvimento de programas de aperfeiçoamento visando ao aumento da eficiência, à racionalização e à produtividade do Ministério Público.

O diagnóstico acerca da atuação dos agentes do Ministério Público é feito, na quase totalidade dos casos, a partir das *ações emergenciais*, ou seja, dos procedimentos que chegam até o agente do Ministério Público, independentemente da existência de planejamento estratégico, e que exigem uma solução. Para aferir a evolução do trabalho do CNMP no âmbito do Planejamento Estratégico é necessário conhecer o resultado dos Relatórios que ele produz. Alguns comentários sobre o que se extrai de mais significativo dos Relatórios do CNMP (período - 2005 a 2009), disponíveis no Portal do CNMP²⁹⁵, referente ao patamar que se conseguiu avançar rumo ao Planejamento Estratégico:

- Relatório Anual CNMP 2005

Consta que a Comissão de Planejamento Estratégico encaminhou ofício aos diversos Estados da Federação e ao Distrito Federal com vistas à elaboração de planilhas demonstrativas em busca de diagnóstico. A resposta não veio a contento, prejudicando uma análise global da situação do Ministério Público dos Estados, e ainda que parcialmente, a elaboração do relatório. Fez-se apenas uma sucinta exposição do material enviado pelo Ministério Público dos 11 Estados que responderam a solicitação que indagava sobre: a) planejamento estratégico no Ministério Público dos Estados; b) avaliação do desempenho dos órgãos e membros

²⁹⁵ Disponível em <<http://www.cnmp.gov.br>> – item documentos.

do Ministério Público, com dados estatísticos discriminados na execução orçamentária, movimentação processual, recursos humanos e tecnológicos; c) indicação de medidas e providências que julgar importantes ao desenvolvimento do MP, além daquelas que já foram apresentadas ao CNMP pelo Colégio Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça.

O resultado, em linhas gerais, foi o seguinte:

Quanto ao 1º item do planejamento estratégico – dos 11 estados: Acre, Ceará, Espírito Santo, Roraima, sem dados disponíveis; Bahia encaminhou o planejamento estratégico (período 2004-2009); Mato Grosso encaminhou o planejamento estratégico do período 2004-2007 e mais o Plano de Trabalho Anual; Minas Gerais, do período de 2005 e o Plano Geral de Atuação; Paraíba - o planejamento estava em andamento com vistas a 2006/2010; Rio Grande do Sul – encaminhou o Plano Geral de Atuação Institucional 2003/2005; Rondônia enviou o Plano Geral de Atuação - 2004/2006; Sergipe encaminhou o Plano Anual de Atuação 2006.

Nota-se que nem todos os planejamentos encaminhados podem ser considerados tecnicamente “planejamentos estratégicos” (tendo em vista que plano anual ou bianual de atuação não é planejamento estratégico, o qual, na sua acepção, exige longo prazo). O mais antigo que apareceu foi o do Rio Grande do Sul (ano de 2003). Logo, é possível concluir que a cultura do planejamento estratégico no Ministério Público dos Estados ainda é muito recente no Brasil, estando ainda em fase de implementação.

Quanto ao 2º item, avaliação de desempenho, restringiu-se a remessa do mapa estatístico dos feitos; matriz programática orçamentária (PPA) e execução orçamentária e sem elementos disponíveis para os demais dados; apenas o Rio Grande do Sul apresentou aferição de desempenho dos órgãos da Administração: projeto interiorização; alguns apresentaram relatório de gestão. Nota-se que a avaliação do desempenho dos órgãos e membros do Ministério Público restringe-se à execução orçamentária e aos mapas estatísticos de feitos. Há que se buscar a elaboração de planos de ação e programas com diretrizes, objetivos, metas e avaliação de resultados.

Quanto ao 3º item - sem elementos disponíveis. Apenas Mato Grosso destacou a importância da implantação de programas e projetos, em nível nacional, voltados para o desenvolvimento e melhoria da gestão do resultado.

Conclui-se que o Ministério Público dos Estados ainda está iniciando a estruturação em direção ao planejamento estratégico. Não existia padronização de dados para fins de diagnóstico nacional e encontra-se em fase de construção a estrutura de um planejamento estratégico nacional para o Ministério Público Brasileiro.

- Relatório Anual CNMP 2006

O Relatório Anual de 2006 é composto por 4 partes. A primeira diz respeito à avaliação do desempenho dos órgãos do Ministério Público, com publicação dos dados estatísticos sobre cada um dos seus ramos, discriminando dados quantitativos sobre execução orçamentária, movimentação processual, recursos humanos e tecnológicos. A segunda diz respeito às atividades do CNMP; a terceira se refere à Corregedoria Nacional do CNMP, e a quarta parte indica as providências necessárias ao desenvolvimento do Ministério Público Nacional.

Para cumprir a primeira parte do Relatório, a CNMP editou a Resolução nº. 12/2006, estabelecendo prazo para que os ramos do Ministério Público dos Estados e da União encaminhassem dados relevantes ao CNMP, visando aprimorar a instituição e concretizar o princípio da eficiência. Lamentavelmente, o MP de quatro Estados, o MP do Trabalho e o MP Militar não cumpriram a Resolução, prejudicando a análise global de todos os ramos.

Contudo, com os dados encaminhados pelos Ministérios Públicos foi feita a compilação quantitativa constante do anexo I que está disponível no site oficial do conselho nacional do ministério público²⁹⁶, onde é possível visualizar a produção processual dos agentes do Ministério Público na União e nos Estados.

Nos anexos II e III do mesmo documento também é possível visualizar os “Diagnósticos do Ministério Público Estadual e do Ministério Público do Trabalho”, elaborados pelo Ministério da Justiça, levados a efeito pela Secretaria Nacional da Reforma do Judiciário. Trata-se dos primeiros diagnósticos elaborados quantitativamente com base sociológica e com dados estatísticos que mostram o cenário global do Ministério Público Brasileiro.

²⁹⁶ Disponível em <<http://www.cnmp.gov.br>>

- Relatório Anual CNMP 2007

Com vistas a operacionalizar os termos da Resolução nº. 12/2006, instituiu-se no CNMP um formulário eletrônico para a prestação de contas por parte do Ministério Público da União e dos Estados. O CNMP passou a contar com um mecanismo de verificação quantitativa e de aferição do desempenho organizacional do Ministério Público, o que subsidiará o planejamento estratégico da Instituição. Desta forma, o CNMP passou de um plano mais abstrato para outro mais concreto, do imensurável ao quantificado. Ao todo, foram estabelecidos sete indicadores que trazem informações quantitativas sobre: 1) processos em 1º grau, 2º grau e 3º grau; 2) ADI's propostas e julgadas procedentes; 3) ações civis públicas; 4) inquéritos civis; 5) inquéritos policiais; 6) termos circunstanciados; 7) pessoas denunciadas e condenadas.

Os dados coletados pelo 2º ano consecutivo através do CNMP visam mostrar a atuação do MP como um todo, o que orientará o delineamento de estratégias de atuação. Tais dados, através de gráficos, estão disponíveis no referido relatório. Destaca-se, aqui, apenas o número de ações civis públicas ajuizadas perante o Poder Judiciário e termos de ajustamento de conduta, que são modernos e democráticos instrumentos de defesa dos interesses da comunidade como grupo social (ver mais nos quadros I e II em Apêndice 19).

Os dados são de responsabilidade de cada Ministério Público. Segundo destaca o Relatório do CNMP, com mais dados informados, originários de fontes mais seguras, obtém-se maior confiabilidade dos dados, contudo, conforme consta do Relatório Anual 2007²⁹⁷ (p. 23): “Torna-se crucial viabilizar-se uma padronização na “linguagem” utilizada pelos diversos sistemas utilizados no âmbito do Ministério Público. Quanto mais uniforme forem a prestação e o processamento das informações, maior será a confiabilidade dos dados coletados. Estaria aqui, a propósito, esboçado mais um objetivo estratégico para a ação no acompanhamento da atuação do Ministério Público”.

- Relatório Anual CNMP 2008

Consta do relatório que a Comissão de Planejamento Estratégico organizou dois encontros presenciais com representantes de todos os Ministérios Públicos

²⁹⁷ Disponível em <<http://www.cnmp.gov.br>>.

para discutir temas relacionados ao envio de dados ao Conselho (questionário eletrônico da Resolução nº. 25). Como resultado do 2º encontro, foi criado o Comitê de Políticas de Tecnologia da Informação do Ministério Público, que visa promover a uniformização e integração no direcionamento tecnológico do MP da União e dos Estados. Para isso, contará com 4 grupos de discussão permanentes: sistemas de informação; infra-estrutura; taxonomia e estatística; governança de tecnologia de informação.

Destacou-se, também, a participação da Comissão de Planejamento Estratégico e do NAE no processo de elaboração do “Programa de Modernização do Ministério Público, o Pró-MP”, voltada para o planejamento estratégico do Ministério Público Brasileiro. Aprovado pelo Plenário em setembro de 2008, o Programa tem como objetivo principal alcançar o fortalecimento, a eficácia, a visibilidade, o compartilhamento de objetivos e a definição de estratégias necessárias à modernização do Ministério Público Brasileiro.

Registre-se que em dezembro de 2007, através da Resolução nº. 25, do CNMP, foi criado, no âmbito do CNMP, o Núcleo de Ação Estratégica – NAE para subsidiar as atividades da Comissão de Planejamento Estratégico. Em 2008 foi aprovado no novo Regimento Interno do CNMP. Consta, também, que o CNMP, além dos atos administrativos, celebrou três termos de cooperação técnica com o CNJ: 1) que visa desenvolver e implantar no Ministério Público o Sistema de Processo Judicial Eletrônico²⁹⁸ – PROJUDI, e a inclusão do MP na Rede Nacional de Telecomunicações (a idéia é eliminar o uso do papel - com a implantação do sistema, promotores e procuradores de todo o país poderão emitir pareceres, petições e interpor recursos pelo meio virtual); 2) para que os Membros do Ministério Público da área da Infância e Juventude passem a ter acesso às informações do Cadastro Nacional de Adoção, criado em 2008 pelo CNJ (banco de dados unificado nacionalmente); 3) permite o acesso do CNMP ao Cadastro Nacional dos Condenados por Ato de Improbidade Administrativa.

²⁹⁸ “Informatização de processos judiciais é uma matéria praticamente nova em todas as partes do mundo, sendo claro o pioneirismo da legislação brasileira, sobretudo em relação ao aspecto genérico” (Calmon, 2007, p.45). Este comentário foi feito por Petrônio Calmon, autor da obra “Comentários à Lei de Informatização do Processo Judicial – Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006”, que admitiu o uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais (civil, penal e trabalhista). Referência Bibliográfica: “Comentários à Lei de Informatização do Processo Judicial – Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006. Petrônio Calmon. Editora Forense. 2007. Rio de Janeiro. 1ª edição.

- Relatório Anual CNMP 2009

A Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público, que é exercida pelo Procurador-Geral da República, durante o ano firmou Acordos e Cooperações Técnicas. Consta do Relatório (item 1.2, p. 9) que:

Esses acordos versaram sobre temas relevantes para o Ministério Público Brasileiro e buscam o aperfeiçoamento da Instituição e do Sistema de Justiça. Em 15 de junho, foi firmado Acordo de Cooperação Técnica com a Associação Paranaense do Ministério Público, com a finalidade de disponibilizar e disciplinar as condições de uso do Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público – SIM-MP. O sistema se constitui em uma plataforma virtual, que propicia um ambiente em rede nacional no qual os membros do MP poderão documentar e exteriorizar suas intervenções no campo coletivo, trocando experiências, e despertando a criatividade para novas ações planejadas.

Foram também celebrados Acordos de Cooperação Técnica com outros órgãos, dentre eles o Conselho Nacional de Justiça, visando imprimir efetividade aos direitos fundamentais da criança e do adolescente, com o compromisso da realização de mutirões e compilação de dados para a elaboração e execução de políticas e ações na esfera de suas competências.

O CNMP e o CNJ também firmaram Resolução Conjunta, institucionalizando mecanismos de revisão de prisões provisórias e definitivas, das medidas de segurança e das internações de adolescentes, facultando, para tanto, a criação de grupos de trabalho entre juízes e Ministério Público.

Quanto à Comissão de Planejamento Estratégico e de Acompanhamento Legislativo, constou no Relatório do CNMP 2009 (p.32) que a estruturação da Comissão, particularmente no que se refere ao corpo técnico de apoio, encontra-se em estágio inicial, com perspectiva de ampliação em 2010. Assim como ocorreu no ano anterior, a Comissão realizou o acompanhamento e preenchimento do questionário eletrônico da Resolução nº. 25, atual Resolução nº. 33, e organizou o 2º Fórum da Comissão de Planejamento Estratégico e Acompanhamento Legislativo, que teve dentre suas finalidades a de apresentar os resultados obtidos por consultoria externa contratada pelo CNMP para a análise dos dados administrativos e funcionais, relativos ao ano de 2008, informados por cada Unidade do Ministério Público, em cumprimento às Resoluções nº. 32 e 33 do CNMP.

Registrou, também, que por iniciativa da Comissão de Planejamento

Estratégico²⁹⁹, em 15 de junho de 2009, o Conselho Nacional do Ministério Público firmou termo de cooperação técnica com a Associação Paranaense do Ministério Público para a implantação do SIM-MP. Destacou-se que o Sistema permite a divulgação de trabalhos realizados e o compartilhamento de experiências entre os membros das diversas unidades do MP, o que “contribui para a eficiência do planejamento institucional” (Relatório CNMP 2009, p. 33)³⁰⁰.

A partir do conteúdo dos Relatórios de 2005 a 2009 é possível, então, se ter um panorama evolutivo da grande importância do papel do Conselho Nacional do Ministério Público no cenário do diagnóstico, uniformização e transparência dos dados da Instituição, em especial, como fruto do trabalho da Comissão de Planejamento Estratégico do CNMP, que é foco de pesquisa nesta tese. O que se percebe é que o CNMP baixou a Resolução 12 de 18 de setembro de 2006³⁰¹ a fim de analisar a atuação funcional em cotejo com os dados administrativos para formular diretrizes para o planejamento estratégico do Ministério Público em todos os ramos de atuação. Instituiu a obrigatoriedade do Ministério Público da União e dos Estados de encaminhar relatórios ao Conselho Nacional do Ministério Público, contendo informações referentes à estrutura administrativa e tecnológica, à execução orçamentária e aos comprometimentos quadrimestrais com a Lei de Responsabilidade Fiscal; bem como o encaminhamento mensal dos dados referentes ao desempenho funcional e aos resultados obtidos, através de formulário padrão.

A intenção do Conselho Nacional do Ministério Público era a de desenvolver e disponibilizar Sistema Único para a coleta de dados necessários por via eletrônica, considerando a necessidade de obtenção de dados para prestação de contas à sociedade das atividades do Ministério Público, e subsidiar a elaboração de relatório anual com sugestões de aperfeiçoamento da Instituição, que deverá integrar a Mensagem prevista no artigo 84, inciso XI, da Constituição Federal, que o Presidente da República anualmente encaminha ao Congresso Nacional. E, ainda: “[...] a necessidade e importância de serem instituídos mecanismos de aferição de desempenho do Ministério Público, como forma de subsidiar o planejamento

²⁹⁹ À época, era presidida pelo Conselheiro Nicolau Dino de Castro e Costa Neto, e como demais membros o Conselheiro Sandro José Neis e o Conselheiro Fernando Quadros da Silva.

³⁰⁰ Relatório CNMP 2009. Disponível em <<http://www.cnmp.gov.br>> – item documentos – p. 33.

³⁰¹ Alterada pela Resolução nº. 25, de 03 de dezembro de 2007 e nº. 32, de 01 de dezembro de 2008. Ambas disponíveis em <<http://www.cnmp.org.br>>.

estratégico da Instituição” (Resolução nº. 25, de 03.12.2007 que cria o Núcleo de Ação Estratégica – NAE).

Com base nos dados coletados pelas Resoluções nºs. 12 e 25, o cientista político Rondon de Andrade Porto elaborou um “Relatório de Atividades Análise Estatística”³⁰² e concluiu que o CNMP, através do NAE (Núcleo de Ação Estratégica), depende da acuracidade dos dados coletados para delinear o perfil de atuação de cada Ministério Público e de dados confiáveis para subsidiar aos membros do Conselho para o Planejamento e Alinhamento Estratégico Nacional da Instituição Ministério Público como um todo, e não uma junção de partes com objetivo em comum. Que a maior dificuldade na realização deste trabalho recaiu sobre os processos de coleta, tratamento e validação dos dados recebidos. Ademais, apesar do caráter imperativo, falta motivação organizacional para o envio completo dos dados.

E o cientista político propôs, em seu relatório, algumas mudanças para a melhoria do processo. Dentre elas, que em cada unidade do Ministério Público, principalmente, nas capitais, haja uma estrutura semelhante a do NAE, permanente (que não mude a cada gestão), com no mínimo três pessoas: especialista em gestão de projetos, planejamento estratégico; e/ou estatístico ou especialista em indicadores de desempenho e análise estatística; bibliotecário ou especialista em ciência da informação; que é necessário mecanismo sancionador para a unidade que não estiver em conformidade no cumprimento dos requisitos da Resolução nº 12 e 25; e aponta quais são as mudanças necessárias nas Resoluções nºs. 12 e 25:

É necessário que ocorram mudanças na Resolução nº. 12 e Resolução nº. 25 nos seguintes aspectos:

- a) separação do número dos processos do 1º Grau e do 2º Grau, com o intuito de avaliar a produtividade em separado dos promotores e procuradores por MP e por instância, visto que o número de procuradores e promotores está sendo coletado de forma agregada. Dessa forma, pode-se medir a produtividade do promotor/procurador por área de atuação.
- b) Definir o marco temporal para o quantitativo de processos remanescentes para o dia 31 de dezembro do ano anterior à coleta, para ter número correto de processos pendentes e avaliar o número de processos remanescentes para o próximo exercício. Afinal, da forma que foi coletado, o número de processos analisados sobre o número de processos entrados mais os remanescentes teve resultado superior a 100%. Da forma, como se encontra, pelos dados coletados, o promotor fez mais procedimentos do que os processos existentes, porque o número de processos remanescentes não estava correto e, sim, inferior ao que realmente existia.
- c) Deve-se criar um índice que possa medir a relação do MP com o

³⁰² Disponível, na íntegra, em <[http:// www.cnmp.org.br](http://www.cnmp.org.br) > – item documentos.

Judiciário. Ou seja, dos processos analisados pelo MP, comparar o tempo médio do último envio com o tempo que permaneceu no Judiciário.

d) Criar indicadores de desempenho como o tempo de tramitação de processos e indicadores que possam medir todas as fases do processo.

e) Estimular a padronização dos sistemas e do parque tecnológico, não necessariamente em termos de linguagem, mas quanto ao fornecimento de informações. Ou seja, um manual que explique o significado de cada campo e o tipo de dado a ser coletado (glossário).

f) O desenvolvimento de sistemas deve estar voltado para uma arquitetura de serviços de informação (SOA – *Service Oriented Architecture*), onde se tem serviços web que retornam os dados de forma padronizada, facilitando a integração e a coleta entre as unidades do MP. Para tanto, pode-se fazer uso de fábricas de software cujo tempo de desenvolvimento é curto e alocação de pessoal para a entrega dos sistemas é de forma mais dedicada, devido aos prazos curtos e às multas contratuais.

g) Os dados referentes ao MPU (MPT, MPF, MPM), a exceção do MPDFT, deverão ser desmembrados em unidades como é feito pelos MPes para efeitos de comparação administrativa e de atuação funcional.

h) Todos os campos devem ser obrigatórios e enviados dentro do prazo, sob pena de responsabilidade.

i) Sugere-se a ampliação da estrutura do NAE para pelo menos três pessoas com dedicação exclusiva ao trabalho do Planejamento Estratégico, Geração de Indicadores e Avaliação das Gestões, sendo proativo na gestão estratégica.

Por fim, o cientista político ressalta que o cumprimento das Resoluções nº. 12 e nº. 25 é essencial para o diagnóstico dos problemas, para identificar as boas práticas, sinalizar os MPs mais eficientes como modelos a serem seguidos, melhorar e corrigir, simultaneamente, as deficiências encontradas não como retaliação, mas como aprendizado para a construção da eficiência no futuro. E que é necessário um árduo caminho de conscientização e desenvolvimento organizacional para que as unidades do MP se alinhem ao Planejamento Estratégico proposto pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Extraí-se do conteúdo dos Relatórios de trabalho do CNMP (2005/2009) que o papel do Conselho Nacional do Ministério Público, no que tange ao caminho evolutivo rumo ao Planejamento Estratégico, tem dados passos largos e tem sido de importância histórica no sentido de permitir que se conheça, de forma sistemática e “quantitativamente”, o trabalho que os ramos do Ministério Público desenvolvem. O CNMP está buscando padronização de linguagem e de dados, cujos elementos são imprescindíveis para que a Comissão de Planejamento Estratégico do CNMP consiga avançar rumo a um Planejamento de âmbito nacional e de longo prazo, construído de forma democrática com os integrantes do Ministério Público e interagindo com a Sociedade. Este trabalho depende, como registrado pelo cientista político, de aperfeiçoamento na metodologia para o refinamento dos dados de

pesquisa, e este refinamento é que permitirá mostrar “qualitativamente” se e como o Ministério Público cumpre o seu dever de prestação de contas com a sociedade que, em última análise, é quem deve ter instrumentos para exercer o controle social em todos os níveis.

É possível, então, com base no diagnóstico produzido pelo CNMP, saber o “quanto” se produz no Ministério Público Brasileiro no âmbito das ações emergenciais. Por exemplo, quantas ações civis públicas foram ajuizadas no Ministério Público da União e dos Estados, por ano, ou quantas foram julgadas e quantas estão em andamento. Contudo, ainda não se tem indicadores de desempenho para aferir a qualidade final do resultado, como, por exemplo, saber qual o tempo de tramitação dos procedimentos no âmbito do Ministério Público até se chegar a um arquivamento, termo de ajustamento de conduta ou ao ajuizamento de uma ação civil ou penal, qual o percentual de êxito e qual o impacto que a ação gerou para melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Sabe-se que muitos casos são resolvidos com termos de ajustamento de conduta firmados no âmbito do Ministério Público, sem a necessidade de se ingressar com ações perante o Poder Judiciário, o que dá celeridade na solução dos conflitos sociais. Pelos dados disponibilizados pelo CNMP referentes aos anos de 2006 e 2007 (extraídos do Relatório do CNMP), percebe-se que nos anos de 2006 e 2007 o Ministério Público dos Estados celebrou 17.438 e 17.381 termos de ajustamento de conduta (ou seja teoricamente resolveu a questão sem acionar o Poder Judiciário, o que demonstra que a Instituição consegue agir com resolutividade e celeridade sem demandar o Judiciário). E neste mesmo período o Ministério Público Estadual acionou o Poder Judiciário ingressando com ações civis públicas, sendo 18.802 em 2006 e 24.642 em 2007, das quais, respectivamente, 1.805 foram julgadas procedentes em 2006 e 1.954 foram julgadas procedentes em 2007, o que revela que menos de 10% das ações ajuizadas pelo Ministério Público foram julgadas procedentes pelo Poder Judiciário. Supõe-se que a grande maioria ainda esteja tramitando e esbarrando na burocracia dos ritos processuais, que tanto dificultam a celeridade da prestação jurisdicional.

A partir do ajuizamento da ação civil ou penal não se tem indicadores de qual o tempo médio que o processo demorou no âmbito do Ministério Público antes e depois do ajuizamento da ação até ser julgado no Poder Judiciário em todas as suas instâncias. Não se sabe, também, de forma uniforme, quantas ações foram

julgadas inteiramente procedentes, procedentes em parte ou improcedentes pelo Poder Judiciário, porque não se tem, ainda, um índice que possa medir essa relação do MP com o Judiciário. E não se tem a avaliação de impacto para saber qual foi o resultado final da ação do Ministério Público ao contribuir para determinadas áreas, tais como de assistência social, educação, saúde, meio ambiente e desenvolvimento, os ícones dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Por certo, a condução política do processo de planejamento dentro do tempo necessário se encarregará do aprimoramento do sistema de informações. Mas a questão que ainda se coloca é: Se o Conselho Nacional do Ministério Público, que é órgão próprio, ainda tem dificuldades para sistematizar e uniformizar os dados quantitativos e de avaliação de resultados do que o Ministério Público produz - apesar dos avanços que tem conseguido nos últimos anos -, como pode a comunidade acadêmica e a sociedade - que não tem obrigação de conhecer a burocracia do Ministério Público e do Poder Judiciário - ter acesso “não apenas aos números quantitativos”, mas ao “conteúdo qualitativo” das ações coletivas e ao caminho que mostre o resultado final e a contribuição que pode ser dada para os 8 ODMs (ou para os Objetivos Fundamentais da República)?

A resposta para esta indagação é que leva à necessidade da criação, desenvolvimento e aprimoramento permanente de um Sistema de Informações no âmbito do Ministério Público em linguagem informatizada e simples, que se dá o nome de Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público – SIM-MP. O SIM-MP é um portal na Internet que permitirá aos agentes do Ministério Público disponibilizar qualitativamente o inteiro teor dos termos de ajustamento de conduta, das atas de reuniões, das ações civis públicas e das ações penais públicas que os Membros da Instituição produzem em favor da sociedade, criando um ambiente de interatividade capaz de apontar caminhos para pesquisas acadêmicas e da sociedade em geral, de como se dá o resultado final das ações emergenciais e planejadas. Foi nesse ponto que se identificou a necessidade de criar e desenvolver o projeto do SIM-MP- Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público, uma iniciativa da Associação Paranaense do Ministério Público, que ensejou a celebração de termo de cooperação técnica com o Conselho Nacional do Ministério Público e que está em fase de implantação de dados.

A seguir, far-se-á a descrição e, principalmente, uma avaliação ainda que superficial do alcance desse projeto, pois é a partir dele que se abre a oportunidade

no plano sociológico, com base na teoria da ação de analisar se e como o Ministério Público pode contribuir para atingir as metas dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Qualitativamente, a partir das ações finalísticas (cíveis e penais) do Ministério Público, inseridas gradativamente no SIM-MP, é que será possível ter uma amostra (um embrião) que permita analisá-lo de forma mais concreta, sob a ótica das ações finalísticas³⁰³. Pesquisar se e como a Instituição tem dado sua contribuição no campo da assistência social, gênero, educação, saúde, meio ambiente e desenvolvimento para atingir os ODM (os Objetivos, evidentemente, poderiam ser outros. Elegeu-se os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio pela necessidade de um referencial e, sobretudo, pelas razões expostas no capítulo I - desta tese).

4.2.2 O Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público (SIM-MP) - Histórico

No trabalho de pesquisa acerca da atuação do Ministério Público nas diversas áreas e, em especial, para conhecer a sua atuação em relação aos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (que trata da assistência, gênero, saúde, educação, meio ambiente e desenvolvimento), deparou-se com um significativo obstáculo: a ausência quase absoluta de dados disponíveis na Internet, nos sites Institucionais, de conteúdo das ações para que qualquer cidadão tenha acesso às ações extrajudiciais e judiciais produzidas pelos Membros da Instituição.

Sabe-se que no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados existe, parcialmente, o conteúdo das ações promovidas pelo Ministério Público, mas que são disponibilizadas apenas em redes internas - "intranets", ainda não disponíveis para acesso à população, o que dificulta sobremaneira, para quem está fora da Instituição, pesquisá-la.

Sob a ótica desta tese, entendeu-se que era mais importante trabalhar na

³⁰³ Lembrando que o Diagnóstico do Ministério Público dos Estados publicado em 2006 (www.mj.gov.br/reforma) e coordenado pela socióloga Maria Teresa Sadek, deveria contemplar **3 eixos**: a) infra-estrutura; b) ações finalísticas; c) opinião dos membros da carreira ministerial. Infelizmente, como registrou o ex-Presidente do Conselho Nacional dos Procuradores Gerais Francis Sales de Albuquerque no Diagnóstico (p. 11) o segundo eixo, "pelo insuficiente aparelhamento, ausência de banco de dados e ou de uma padronização nacional, não foi possível ser concluído. Permanece como desafio".

construção sistêmica da “estrutura” de um Sistema de Informações (SIM-MP) que permitisse aos agentes do Ministério Público inserir o “conteúdo” de suas ações de forma sistematizada e planejada, do que, efetivamente, pesquisar ações emergenciais que o Ministério Público desenvolve em cada área para contribuir para os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Pois entende-se que esse caminho de visão sistêmica e planejada é imprescindível para, no futuro, se ampliar a percepção das ações que o Ministério Público produz e permitir uma análise sociológica mais aprofundada com base na teoria da ação, para analisar a atuação do Ministério Público em relação a algum fenômeno (por exemplo, o desenvolvimento).

Na perspectiva de encontrar caminhos para esta dificuldade de exteriorizar as imagens do que o Ministério Público produz, na época em que presidi a Associação Paranaense do Ministério Público - APMP, realizamos, em conjunto com a Procuradoria-Geral de Justiça, o Congresso Estadual do Ministério Público em Londrina, de 31 de maio a 2 de junho de 2007, que teve como tema “Os Novos Desafios do Ministério Público”, com apresentação de teses pelos Membros do Ministério Público e de experiências acerca da regionalização das Promotorias. Em um dos painéis do evento, a convite da APMP, o expositor Sérgio Bulgacov³⁰⁴ proferiu palestra apresentando o embrião do Sistema Associativo de Informações do Ministério Público (SIM-MP), cuja estrutura do SIM-MP estava sendo construída no âmbito associativo, com sua assessoria técnica.

No Congresso Estadual também estiveram presentes, como palestrantes, o ex-Secretário da Reforma do Poder Judiciário, Pierpaolo Cruz Bottini, em cuja gestão se deu o Diagnóstico do Ministério Público (2006), falando sobre Reformas Constitucionais e Processuais e Diagnóstico do Ministério Público nos Estados; o Presidente da Associação Paulista do Ministério Público, Washington Epaminondas Barra, tratando dos Desafios Associativos do Ministério Público, dentre eles, o da “racionalização da intervenção do Ministério Público na área cível em São Paulo”, e o Conselheiro eleito do Conselho Nacional do Ministério Público, Cláudio Barros, ex-Procurador-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul e ex-Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, fazendo um retrospecto histórico dos avanços da Instituição, das dificuldades encontradas e também dos seus desafios. Este

³⁰⁴ Professor da UFPR e Pós Doutor pela *University of Birmingham* – Inglaterra

Congresso também contou com a fala do filósofo Oswaldo Giacoia Junior, combinando o debate atual sobre direitos humanos com a relação entre direito e violência.

A partir do referido Congresso Estadual de 2007 e com base nas idéias que já haviam sido estruturadas instituiu-se um grupo de trabalho com a participação de Promotores de Justiça que, durante o Congresso, manifestaram interesse em se envolver no desenvolvimento do projeto do SIM-MP. Assim, sob a nossa presidência, os Promotores de Justiça Alexey Choi Caruncho e Marcio Soares Berclaz³⁰⁵, e a Promotora de Justiça Dorenides Pires³⁰⁶ passaram a contribuir para o desenvolvimento do SIM-MP, contando com uma empresa especializada em informática e com orientações técnicas do Professor Bulgacov. O envolvimento dos Promotores de Justiça Alexey Choi Caruncho e Marcio Soares Berclaz, na pesquisa acerca do campo de atuação do Ministério Público e na idealização de metas a serem atingidas, foi fundamental para a estruturação do SIM-MP, haja vista que são Promotores de Justiça do interior do Estado que, à época, atuavam em Promotoria de Justiça única com atribuições em todas as áreas especializadas. A idéia era a de conceber o SIM-MP a partir dos que estavam diretamente atuando como órgãos de execução e, então, sistematizá-lo para permitir uma visão planejada da Instituição, de forma que as Instituições também pudessem cadastrar ali os seus Planejamentos Estratégicos (Planos de Ação e Programas).

Em um segundo momento do projeto do SIM-MP, por ocasião da implantação do conteúdo das ações no Sistema SIM-MP em caráter experimental, passou-se a contar com a colaboração das Promotoras de Justiça Marcela Marinho Rodrigues, Monica Sakamori e Ana Cristina Brandão, de Curitiba, e da Promotora de Justiça Rosana Araújo de Sá Ribeiro Pereira de Campo Mourão. Contamos, também, com a colaboração de alguns Coordenadores de Centros de Apoio Operacionais que disponibilizaram dados para inclusão no Sistema, em especial, do Coordenador do CAOP da Saúde Pública, Procurador de Justiça Marco Antonio Teixeira, ex-Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná e de outros Procuradores e Promotores que, gradativamente, passaram a se envolver na

³⁰⁵ Os Promotores de Justiça Alexey Choi Caruncho e Marcio Soares Berclaz apresentaram no XVIII Congresso nacional do Ministério Público realizado de 25 a 28 de novembro de 2009 em Florianópolis-SC, a tese intitulada “a interação do Ministério Público com a sociedade e a construção do planejamento estratégico institucional” que foi aprovada, na qual explicitam a importância do SIM-MP como uma experiência prática de interação entre Ministério Público e a Sociedade.

³⁰⁶ Realizou pesquisa sobre os indicadores importantes que deveriam ser considerados – IDH, IDS e IPC

implantação do Sistema. Encaminhamos ofício à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Paraná convidando para, querendo, se engajar no projeto do SIM-MP.

No dia 10 de dezembro de 2008, em homenagem aos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aos 20 anos da Constituição Federal e aos 08 anos da Cúpula do Milênio que instituiu os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o SIM-MP Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público foi publicizado na Internet.

4.2.3 O que é o SIM-MP, Objetivos e Destinatários

O Projeto do SIM-MP é uma iniciativa da Associação Paranaense do Ministério Público, cujo embrião, historicamente, foi lançado no Congresso Estadual de Londrina, em 2007, que teve como tema central “Os Novos Desafios do Ministério Público”, e que desde o seu nascedouro teve como regra matriz a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Constituição Federal de 1988 e os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

O Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público é uma plataforma virtual, um ambiente em rede com a funcionalidade de permitir aos Membros do Ministério Público Brasileiro documentar e exteriorizar suas intervenções no campo coletivo (cível e criminal), estimulando a integração e a troca de experiências e despertando a criatividade para novas ações planejadas com foco no atingimento dos 8 Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil (CF artigo 3º) e dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O Sistema propicia, também, um espaço no qual as Instituições integrantes do Ministério Público possam divulgar “programas” e “ações” decorrentes do seu Planejamento Estratégico de Atuação e, conseqüentemente, oferecer maior transparência à sociedade quanto às metas e prioridades da Instituição, fazendo com que a Sociedade saiba o que e quanto esperar do Ministério Público.

De acordo com o Projeto do SIM-MP, que busca uma visão sistêmica da atuação do Ministério Público no espaço virtual, pode-se identificar os objetivos no âmbito interno da Instituição e no âmbito externo daquilo que representa para a Sociedade. No plano interno visa, em síntese: a) Fortalecer a unidade institucional e facilitar a interlocução dos Membros do Ministério Público com a troca de peças

processuais e novas experiências; b) Estimular o trabalho dos Membros do Ministério Público pautado em planejamento estratégico que tenha como sustentação a DUDH, a Constituição Federal de 1988 e os 8 ODMs, a fim de produzir impacto nos índices universais (IDH, IDS e IPC); c) Disponibilizar ferramentas de gerenciamento de Recomendações e Termos de Ajustamento de Conduta produzidos por Membros do Ministério Público; d) Propiciar espaço para que as Instituições do Ministério Público incluam seu Plano Estratégico de Atuação, utilizando como marco teórico o referencial adotado para o Orçamento Público da União e a Tese de Ação Concreta Programada para o Ministério Público; e) Oferecer importante ferramenta de gestão e de tecnologia de informação.

No plano externo visa, em síntese: a) Propiciar que as ações do Ministério Público sejam mais visíveis, transparentes e compreensíveis para a Sociedade, permitindo que esta seja estimulada a se aproximar e a acionar a Instituição, colaborando, inclusive, nas definições do planejamento institucional; b) Permitir a avaliação institucional externa do Ministério Público para analisar o reflexo de suas ações no incremento dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e dos direitos previstos na DUDH e na Constituição Federal; c) Estabelecer parceria e canal de interlocução do Ministério Público com profissionais da comunidade acadêmica para viabilizar projetos interdisciplinares de interesse comum; d) permitir que a base de dados do SIM-MP esteja interligada às atividades relacionadas ao Portal Rede de Saberes: diálogos entre Desenvolvimento, Direitos Humanos e Educação (www.portalrededesaberes.org.br); e) Estimular outras parcerias compatíveis para a integração do SIM-MP com Órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, e com a sociedade civil, para que haja maior concretização dos direitos humanos, seja no âmbito orçamentário, da produção legislativa e do acompanhamento do andamento processual das ações coletivas.

O SIM-MP destina-se aos Membros do Ministério Público Brasileiro, às entidades de classe da Instituição, aos pesquisadores acadêmicos e à sociedade em geral, aí incluídos os institutos de pesquisa, a rede empresarial, as organizações governamentais e não governamentais, os meios de comunicação e os cidadãos, individual ou coletivamente considerados, já que todos são destinatários das atuações do Ministério Público.

4.2.4 Estrutura de Funcionamento do Site do SIM-MP

No site³⁰⁷ do SIM-MP é possível localizar os seguintes links: a apresentação do sistema, os objetivos, a origem do SIM-MP, saiba mais sobre o Ministério Público, Modelos de Documentos, Links, Cadastro para os Membros do Ministério Público, organograma estrutural, indicadores (IDH, IDS e IPC) relacionados às áreas de atuação do Ministério Público e as Metas do Milênio (8 ODM). Encontra-se, também, disponível, a indicação dos beneficiários da atuação do Ministério Público, a Tese de Ação Concreta Programada para o Ministério Público, a Constituição Federal e um link com o Portal Rede de Saberes.

Ao acessar no portal o item “Áreas de Atuação do Ministério Público (organograma estrutural)” é possível se ter uma “imagem da organização”, ou seja, uma imagem de todas as grandes áreas em que o Ministério Público atua para defender e promover a efetivação dos direitos humanos. É possível, portanto, através do “*front Page*” e do “organograma estrutural” identificar as grandes áreas estruturais. São elas: 1) Educação; 2) Saúde; 3) Trabalho; 4) Moradia; 5) Renda; 6) Meio Ambiente; 7) Consumidor; 8) Eleitoral; 9) Fundações e Terceiro Setor; 10) Justiça Social – tendo como beneficiários: crianças e adolescentes, índios, idosos, portadores de necessidades especiais, presos e demais grupos humanos em situação de preconceito e/ou de vulnerabilidade social; 11) Institucional; 12) Patrimônio Público; 13) Criminal.

Das 13 grandes áreas estruturais é possível agrupá-las através da seguinte relação:

- De 1 a 5 (Educação, Saúde, Trabalho, Moradia e Renda), que são áreas cujo resultado das ações pode impactar no indicador IDH (Índice de Desenvolvimento Humano);
- De 6 a 11 (Meio Ambiente, Consumidor, Eleitoral, Fundações e Terceiro Setor, Justiça Social e Institucional), áreas cujo resultado das ações pode impactar no indicador IDS (Índice de Desenvolvimento Social);
- De 12 a 13 (Patrimônio Público e Criminal), que são áreas cujo resultado das ações pode impactar no IPC (Índice de Percepção da Corrupção).

³⁰⁷ www.simmp.org.br.

No site (*front page*), quando se clica em uma das 13 grandes áreas de atuação do Ministério Público, ativam-se os ícones correspondentes às “Metas do Milênio”, ou seja, a um ou mais dos “8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” que estão relacionados com a atuação do Ministério Público. Por exemplo, ao se clicar na área Educação, é ativado o ODM relacionado, que é o ODM 2.

Área de Atuação do Ministério Público	Impacto nos ODM
1) Educação:	ODM 2
2) Saúde:	ODM 4, 5 e 6
3) Trabalho:	ODM 1, 7 e 8
4) Moradia:	ODM 1, 7 e 8
5) Renda:	ODM 1, 7 e 8
6) Meio Ambiente:	ODM 7
7) Consumidor:	ODM 8
8) Eleitoral:	ODM 8
9) Fundações e Terceiro Setor:	ODM 8
10) Justiça Social:	ODM 3 e 8
11) Institucional	ODM 8
12) Patrimônio Público	ODM 8
13) Criminal	ODM 8

Pelo organograma estrutural também é possível identificar que para cada uma das 13 “Áreas de Atuação do Ministério Público” foram pesquisadas e identificadas várias “sub-áreas” e “metas” que podem ser atingidas, dependendo das questões que são enfrentadas.

A seguir trataremos da ação emergencial do Ministério Público nas 13 áreas de atuação e que correspondem aos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs)

4.2.4.1 Ações Emergenciais do MP na Área de Educação que Impactam no ODM 2 e a Função do SIM-MP

O organograma estrutural do SIM-MP, na área da educação, identificou as seguintes Metas, que permitem ao Ministério Público incluir suas ações finalísticas: evasão escolar, falta de vagas, merenda escolar, acesso à educação por pessoas portadoras de deficiência, falta de transporte escolar, avaliação da qualidade/eficiência do serviço educacional, capacitação de professores, plano de cargos, carreiras e salários, questões relativas aos Conselhos de Educação, combate ao analfabetismo, outros.

O acesso à área de Educação no Sistema (SIM-MP)³⁰⁸ é possível através do click na área “Educação”, acessando o link “pesquisa rápida” e selecionando a área de atuação “educação”. Clicando em “buscar” aparece, por amostragem, o inteiro teor do conteúdo de algumas ações desenvolvidas pelo Ministério Público, bastando clicar, então, nos temas que aparecem como “situação/problema”, tais como: Ação civil pública ajuizada em face de atos normativos do Conselho Estadual de Educação que versam sobre a implantação do ensino fundamental de nove anos (ao clicar em abrir será disponibilizado o conteúdo da petição inicial); Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná com pedido de condenação em obrigação de fazer consistente em recompor os recursos orçamentários desviados da educação fundamental contra determinado Município (ao clicar em abrir será disponibilizado o conteúdo da petição inicial) e na ficha de dados informações sobre o andamento da ação.

Como forma de aprofundar a pesquisa sobre o impacto da atuação do Ministério Público em relação aos 8 ODMs, em especial na área da Educação (2º ODM) sugere-se a leitura do artigo intitulado “Direito à Educação e o Ministério Público”, de autoria da Subprocuradora-Geral da República e ex-Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, Ela Wiecko Volkmer de Castilho³⁰⁹, para se ter uma idéia global acerca dos temas que o Ministério Público na União e dos Estados enfrentam. Este artigo foi elaborado no intuito de contribuir com as reflexões do Simpósio sobre Políticas Públicas e o Direito à Educação, no âmbito do I Congresso

³⁰⁸ Em <<http://www.simmp.org.br>>

³⁰⁹ Disponível em <http://www.dhnet.org.br/dados/textos/a_pdf/wiecko_direito_ed_mp.pdf>.

Interamericano de Educação em Direitos Humanos, o qual apresentou o resultado de uma pesquisa que verificou em que medida o Ministério Público brasileiro detém uma política institucional para implementar o direito à educação. Segundo Ela Castilho, “o direito à educação tem *status* de direito humano na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948, art.26)” e em outros instrumentos normativos internacionais. E o Ministério Público,

[...] como instituição do Estado brasileiro encarregada por zelar pelos direitos coletivos e individuais indisponíveis, tem a obrigação de monitorar as políticas públicas que visam concretizar os direitos humanos e, entre estes, o da educação. Precisa atentar para as distorções existentes e exigir dos Poderes Públicos as medidas adequadas para que os objetivos consignados nas convenções internacionais de direitos humanos e na Constituição sejam efetivados (CASTILHO, 2010, p. 10).

Quanto à atuação do Ministério Público, em síntese, Ela Castilho destaca que o campo de atuação mais extenso na área da educação pertence ao Ministério Público dos Estados porque a implantação do serviço de educação cabe, preponderantemente, aos Estados e Municípios. A atuação do Ministério Público Federal se circunscreve às situações em que há prejuízo real ou potencial a bens, interesses ou serviços da União. Relata que a atuação planejada do Ministério Público brasileiro com foco no direito à educação é recente e restrita – é o que se infere da análise das informações apresentadas nos sítios eletrônicos dos Ministérios Públicos das unidades da federação –, de onde se extrai que apenas seis delas contam com Promotorias e/ou Centro Operacional especializado sobre o tema.

Por ordem cronológica, em 2001 foi criada a Promotoria de Defesa da Educação pelo MPDFT; em 2002 foi criado o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Educação³¹⁰ e a Promotoria de Defesa da Educação pelo Ministério Público do Paraná; em 2003 foi regulamentado o Centro de Apoio Operacional de Implementação das Políticas de Educação pelo Ministério Público do Espírito Santo; em 2004 foi criado o Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude e da Defesa dos Usuários dos Serviços de Educação pelo MP de Rondônia; a Promotoria Especializada em Educação pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte e, por

³¹⁰ O primeiro Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Educação instituído no Brasil foi pelo Ministério Público do Paraná em 2002.

último, as Promotorias Especializadas para Direitos à Educação e Saúde e respectivos Centros de Apoio pelo Ministério Público de Sergipe.

No Ministério Público de outros Estados a atribuição de tutela do direito à educação está indicada como área de atuação da Promotoria de Cidadania e/ou de Direitos Humanos e os Centros de Apoio guardam nomes equivalentes.

No âmbito do Ministério Público do Trabalho foi criada, em 2001, a Coordinfância, órgão que coordena a atuação dos Procuradores do Trabalho no combate à exploração do trabalho da criança e do adolescente, realidade que os afasta da escola.

No âmbito do Ministério Público Federal as informações encontram-se dispersas nas unidades e está em elaboração um sistema único de informações. Atualmente, pode-se acessar uma base de dados de inteiro teor que não espelha a atuação institucional.

Em consulta realizada no mês de agosto de 2006 no banco de dados (disponível na intranet) e no levantamento feito pelo Grupo Nacional de Trabalho Educação, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), no ramo do Ministério Público Federal (2002/2004), Ela Castilho relata que foram identificados cerca de 750 documentos referentes à educação, que incluem 90 ações civis públicas, 21 termos de ajustamentos de condutas, 30 recomendações, 252 procedimentos administrativos e 07 inquéritos civis públicos.

No âmbito do Ministério Público dos Estados, ainda segundo Ela Castilho, identificou-se que as propostas de atuação são bastante semelhantes, com destaque para acesso à escola (vagas), permanência na escola (combate à evasão escolar) e melhoria da qualidade de ensino. E, ainda, a fiscalização dos orçamentos públicos destinados à educação e a correspondente aplicação das verbas públicas, a exemplo das verbas do Fundef e do Pnae, bem como o estímulo à implementação do controle social. Sendo que a atuação mais transparente é a do MPDFT, que publicizou as recomendações expedidas pelo Proeduc, de 2001 a 2005 (ao todo, 49 recomendações), sobre diversos temas ali relacionados.

No âmbito do Ministério Público Federal a atuação predominante se dá na investigação e punição de irregularidades em desfavor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), especialmente na execução de convênios ou repasses e na ausência de prestação

de contas. Outra questão bastante recorrente diz respeito ao funcionamento de cursos de ensino superior não credenciados ou reconhecidos.

Conclui Ela Castilho que “não temos indicadores para avaliar o grau de efetividade da atuação do Ministério Público brasileiro em prol da implementação do direito a educação. A metodologia de avaliação no plano do processo e do resultado precisa ser discutida e elaborada. Todavia, temos algumas pistas” e, dentre elas, cita: as decisões do STJ que reconhecem a legitimidade do MP para atuar na defesa dos direitos à educação; a decisão do STF sobre a possibilidade do MP formular pedido para que seja incluída na lei orçamentária o percentual previsto na Constituição para manutenção e desenvolvimento do ensino; jurisprudência favorável fruto de reiteradas ações civis públicas em favor da educação infantil em creche e pré-escola; os termos de ajustamento de conduta (TACs) acolhidos mostram que a ação dos Membros do Ministério Público provoca mudança de comportamento de agente públicos e privados.

O trabalho elaborado pela Subprocuradora-Geral da República, Ela de Castilho confirma a linha de pensamento que se vem sustentando, no sentido de que as ações do Ministério Público impactam positivamente e contribuem para os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, mas ainda possuem um caráter muito mais emergencial do que efetivamente planejado. Que a atuação planejada é recente e restrita, e que não temos indicadores para avaliar o grau de efetividade do trabalho produzido, o que demanda um trabalho de planejamento institucional estrutural.

Por estas razões é que se entende como imprescindível extrair da estrutura interna do Ministério Público (intranet e banco de dados não publicizados à sociedade) as ações que são produzidas e inseri-las em um sistema aberto à consultas – que é o SIM-MP – Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público, a fim de possibilitar que se faça uma avaliação Institucional externa.

A relação da evasão escolar com a violência praticada por adolescentes em conflito com a lei:

O artigo intitulado “Observatório das Violências nas Escolas PUCPR: pesquisa e intervenção”, de autoria da professora Doutora Ana Maria Eyng³¹¹ revela

³¹¹ Disponível em <http://www.mp.go.gov/drogadicao/htm/med1_art06_txt.htm>.

o resultado do Diagnóstico do Perfil do Adolescente em Conflito com a Lei, realizado a partir de dados colhidos pelo Ministério Público do Estado do Paraná junto à Promotoria de Adolescentes em Conflito com a Lei, no período de março de 2005 a novembro de 2006, sendo estes dados colhidos à época por esta doutoranda, como Promotora de Justiça da Vara de Adolescentes em Conflito com a Lei, e pelo Promotor de Justiça Salvari José Dias Mancio, e trabalhados pelo setor de Pós-Graduação da PUC-PR.

O diagnóstico revelou, dentre vários outros aspectos, que a faixa etária de maior incidência foi a de 16 a 17 anos de idade, 78.6% do sexo masculino, significativo índice de violência - representado pelo uso de arma na prática do ato infracional - pois 17,5% destes cometidos com uso de arma e 4% com “seqüestro relâmpago das vítimas”; cerca de 90% dos atos infracionais foram cometidos fora do ambiente escolar. Revela, ainda, o referido artigo (p. 8, 9), que:

É muito alto o índice de adolescentes em conflito com a lei que estão fora da escola, 39,6% revelam quadro de absoluta exclusão do sistema escolar. É importante desenvolver um trabalho de combate à evasão escolar, como forma de reduzir os índices de violência [...] Quase 35% dos adolescentes em conflito com a lei, sequer possuem documento de identidade [...] Apenas 7,7% das famílias estão inseridas em programas oficiais de auxílio, como bolsa-escola e outros.

Este trabalho revela a dimensão da importância das ações que o Ministério Público, especialmente o dos Estados, desenvolve junto aos Conselhos Tutelares e às Escolas visando instituir e manter programas de combate à evasão escolar, inclusive com orientação e, se for o caso, responsabilização criminal dos pais pelo abandono intelectual.

Varias questões nesta seara vêm sendo enfrentadas e contam com a preocupação do Ministério Público, tais como a necessidade de capacitação dos professores para lidar com a questão da violência nas escolas, criação de equipes interdisciplinares, enfrentamento da questão da drogadição e programa de inclusão do adolescente em conflito com a lei na escola a qualquer época do ano.

O grande desafio do Ministério Público na área da educação, nos próximos anos, vai além do quantitativo: é qualitativo, ou seja, consiste no enfrentamento da questão da qualidade do ensino com base no princípio constitucional da eficiência na administração pública. É possível, desde logo, antever que o grande e, quiçá, o maior desafio que ainda precisa ser enfrentado pelo Ministério Público, e que

transcende a questão da inclusão na escola e existência de recursos humanos e materiais, é a da qualidade do ensino, especialmente do ensino público na educação básica.

Embora seja importante atingir as metas fixadas pelos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de Educação para Todos, com a inclusão na escola, a estratégia estruturante de longo prazo vai além, pois o combate à desigualdade social está na valorização da educação e no papel das instituições de ensino.

Das conclusões da Mesa Redonda Regional da América Latina (realizada entre 17 e 18 de janeiro de 2006, em Brasília), cujo tema foi objeto de abordagem em um dos capítulos anteriores desta tese, pode-se inferir que aspectos educacionais como a formação de professores, a melhoria do sistema educacional, a melhoria da qualidade do ensino, incorporando conteúdos relacionados à busca da equidade e da justiça social, foram considerados aspectos relevantes e várias proposições indicaram essa direção. Neste campo, o Ministério Público poderá intervir para dar efetividade ao direito humano à educação com base nos tratados internacionais, nos princípios constitucionais, nos marcos legais e, sobretudo, induzindo e fiscalizando políticas públicas que levam à educação de qualidade para todos. E um dos caminhos que se propõe é a da reivindicação para que seja instituído, por lei, Sistema Nacional, Estadual e Municipal de Avaliação Institucional da Educação Básica não por amostragem, mas que contemple todas as instituições da educação básica do Brasil de forma a aprimorar o Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica), usando como referência legislativa a Lei que instituiu, no Brasil, como obrigatório, o SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior)³¹². O asseguração de um processo nacional sistemático e obrigatório de avaliação de todas as instituições da educação será um grande marco divisor e um grande avanço em busca da qualidade de ensino para todos.

Neste interregno, enquanto não são aprovadas as leis, não existe impedimento; pelo contrário, tudo recomenda que o Ministério Público e todas as demais Instituições legitimadas incentivem a discussão e implementação de práticas de avaliação institucional (avaliação interna pelas escolas e avaliação externa com o apoio das Universidades), propondo parâmetros cuja dimensão contemple (UILLE GOMES, 2009, p. 349):

³¹² Lei nº. 10.861, de 10.04.2004.

[...] universalidade do acesso; igualdade de condições para permanência na escola; perfil da instituição e garantia de padrão de qualidade e gestão democrática no ensino; valorização dos profissionais da educação escolar; responsabilidade dos docentes; avaliação dos alunos pelo professor; avaliação dos profissionais do ensino pelos alunos; identificação de programas específicos e forma de funcionamento nas Instituições; programa preventivo de controle do trabalho infanto-juvenil; programa de prevenção de violência nas escolas; programa de inserção de crianças e adolescentes excluídos do Ensino Fundamental obrigatório e Programa de educação de Jovens e Adultos excluídos; recursos: pessoal, administrativo e financeiro; sustentabilidade financeira; reconhecimento público do trabalho da instituição de ensino.

A dimensão acima proposta, e que conduz a uma ampla avaliação institucional para melhorar a qualidade do ensino, pode ser objeto de estudo aprofundado, na proposição constante do capítulo seis da obra “Direito Humano à Educação e Políticas Públicas” (UILLE GOMES, 2009, p. 245/314). O mencionado estudo conclama os Membros do Ministério Público e todos os responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas e, em especial, das políticas educacionais, a se comprometer com a luta pela efetivação do Direito Humano à Educação de Qualidade para Todos, propondo os caminhos que podem ser trilhados.

Espera-se que, gradativamente, na medida em que o SIM-MP for sendo divulgado e estimulada a inclusão de dados, que os agentes do Ministério Público do ramo dos Estados e da União, de forma espontânea, cadastrem no SIM-MP o conteúdo dos seus ofícios resolutivos, das atas de reuniões, das recomendações administrativas, dos termos de ajustamento de conduta (exemplo: 21 TACs do MPFederal) e das ações civis públicas (ex: 90 ações civis públicas do MPFederal).

Espera-se que os agentes do Ministério Público incluam no SIM-MP cadastros de termos de ajustamento de conduta e ações referentes aos pleitos de inclusão no orçamento de verbas para construção de creches, pré-escolas e escolas; aplicação correta de percentual de verbas públicas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino; fiscalização quanto à criação e funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb; ações em defesa dos direitos educacionais, tais como, direito à matrícula, transporte escolar, oferta de livros didáticos, alimentação escolar e outros.

E, ainda, espera-se a inclusão das ações relacionadas ao ciclo das políticas públicas, para acompanhar se as Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais relacionadas à Educação foram realizadas, se o relatório com as principais

conclusões ensejou deliberação de políticas públicas pelos Conselhos próprios. Se foi instituído e se está sendo aplicado o Plano Nacional, Estadual e Municipal de Educação, se os programas ali previstos foram contemplados no PPA, se os programas estão sendo efetivamente cumpridos de acordo com as metas ali estabelecidas de forma democrática e se os dados necessários estão sendo disponibilizados à sociedade para que ela exerça o controle social das verbas e do atingimento das metas. Pois, a partir do cadastro dos TACS e das ações e, em especial, do conteúdo das ações civis públicas distribuídas perante o Poder Judiciário, será possível, valendo-se do Sistema de Informatização do Poder Judiciário, mostrar o caminho da tramitação processual na Justiça: saber se foi ou não concedida liminar, quanto tempo demorou para ser julgada a ação nas instâncias do Poder Judiciário, se a ação foi julgada procedente, totalmente ou em parte, ou improcedente.

Espera-se que o Conselho Nacional do Ministério Público, através da Comissão de Planejamento Estratégico, querendo, institua uma metodologia de trabalho e oficie ao Ministério Público da União e dos Estados, solicitando que disponibilizem em arquivo, pelo menos, os termos de ajustamento de conduta e as ações civis públicas (contendo a data da distribuição em Juízo para dar um selo de autenticidade de que a ação não só foi elaborada, mas ajuizada perante o Poder Judiciário – permitindo que a partir daí se faça a inclusão no SIM-MP e o acompanhamento do andamento processual até decisão final).

Espera-se que nas Instituições de Ensino Superior sejam criados Observatórios de Direitos Humanos de caráter inter e transdisciplinar, os quais possam contribuir na alimentação desses dados no Sistema para melhor conhecer, com base na Teoria Neoinstitucional, o papel da Instituição Ministério Público e o impacto de suas ações no âmbito da sociedade, sobretudo na avaliação institucional dos resultados obtidos em favor da sociedade na área coletiva e de direitos indisponíveis que visam a efetivação dos direitos humanos e dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Espera-se que a sociedade, através de uma leitura simples mediante pesquisa no site do SIM-MP compreenda o alcance da atuação do Ministério Público em favor da sociedade e, querendo, se mobilize e crie associações legitimadas a conciliar interesses e ingressar com ações civis públicas nos moldes propostos pelo Ministério Público. Esta legitimidade está assegurada, na Lei que trata da Ação Civil

Pública, inclusive às associações constituídas há mais de um ano.

4.2.4.2 Ações Emergenciais do Ministério Público na Área de Saúde que Impactam nos ODMs 4, 5 e 6 e a Função do SIM-MP

Nesta seara foi possível identificar no organograma do SIM-MP a viabilidade de serem traçadas metas de questões que tensionam com o Poder Público, mas são essenciais para garantir o direito à saúde da coletividade, tais como os referentes à: garantia de consulta médica; combate à falta de medicamentos em geral, contra HIV/AIDS, tuberculose, dengue, malária, hanseníase, leishmaniose, mal de chagas; acionar nos casos de falta de profissionais e/ou equipamentos; atendimento/internamento hospitalar inadequado; omissão na notificação de doenças contagiosas; negligência médica; saúde sexual e reprodutiva; ausência ou deficiências no acompanhamento pré-natal: acompanhamento para melhorar a saúde da gestante ou acompanhamento do recém nascido para reduzir a mortalidade infantil; desnutrição infantil; combate ao HIV/AIDS (distribuição universal de preservativos masculino e feminino); outras formas de combate à tuberculose, à dengue, à malária, à hanseníase; omissão na notificação de óbitos; avaliação da qualidade/eficiência no serviço público de saúde; outros.

Cabem, aqui alguns comentários acerca de algumas das ações finalísticas do Ministério Público na área de Saúde Pública que podem ser acessadas no SIM-MP. A saúde é um direito fundamental, capaz de garantir o soberano direito à vida das pessoas, tendo como base o cumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana, razão pela qual as ações do Ministério Público são de absoluta relevância.

A área de Saúde Pública foi a que mais avançou na implantação inicial dos dados no SIM-MP, em face à colaboração dada pelo Coordenador do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Saúde Pública, Procurador de Justiça e ex-Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná, Dr. Marco Antonio Teixeira e sua equipe, que acolheu o pedido do grupo de Membros do Ministério Público que trabalhava na implantação de dados no SIM-MP e disponibilizou o acesso ao conteúdo de algumas ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Estado do Paraná, as quais tramitam no Poder Judiciário do Estado do Paraná, sem segredo de Justiça.

Este trabalho é um embrião, mas que pode crescer e se multiplicar, consagrando, então, a meta global que se espera atingir com o SIM-MP de torná-lo um instrumento de fácil acesso à sociedade para que esta conheça as ações finalísticas do Ministério Público

Para acessar as primeiras ações cadastradas no SIM-MP na área de saúde, exemplificativamente, pode-se acessar <<http://www.simmp.org.br>>, ícone “saúde”, “pesquisa rápida”, selecionar na área de atuação “saúde” e clicar em “buscar”. Daí é possível extrair alguns dados que já foram inseridos no SIM-MP. Selecionam-se, abaixo, apenas cinco casos de ações do Ministério Público na área de saúde para exemplificar como a sua atuação pode impactar no atingimento dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na área de saúde.

Trata-se de um pequeno passo, daquilo que se imagina deter potencial para se transformar em uma rica fonte de pesquisa para o Ministério Público e para a sociedade, desde que haja interação entre os ramos do Ministério Público e vontade política no sentido construtivo de alimentar os dados e investir no aprimoramento permanente do Sistema.

Os cinco casos de ações finalísticas exercitadas pelo Ministério Público do Estado do Paraná e extraídos do SIM-MP são os seguintes:

1) AUSENCIA DE ESTRUTURA FÍSICA E DE PESSOAL - Ano 2004 – Distribuição nº 6776 - Proc. 43264/0000 – autoria - Ministério Público do Paraná.

Ao clicar no item “problema”: “ausência de estrutura física e de pessoal”, abre-se uma relação de dados, de onde se pode extrair que 2 Membros do Ministério Público é que atuam na Promotoria de Saúde Pública de Curitiba. A ação civil pública foi ajuizada e distribuída para a 4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Região Metropolitana de Curitiba em 30.09.2004. A ação está em tramitação no Poder Judiciário. O teor da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná por seus agentes em exercício junto ao Centro de Apoio e na Promotoria de Proteção à Saúde Pública, está disponível, na íntegra, para conhecimento público, ao clicar em [acp 43264-2004.doc/Petição Inicial](#), no arquivo “abrir”. Trata-se de ação civil pública, com pedido de antecipação de tutela e de multa cominativa contra o Estado do Paraná e o Município de Curitiba, pelos fatos ali aduzidos, em que se requer, em síntese: - tutela antecipada com multa cominatória diária de mil reais, no sentido de determinar que seja disponibilizado pelo gestor estadual, em até 30 dias, enfermeiro para todos os turnos operantes no

pronto-atendimento farmacêutico para todos os turnos operantes da farmácia do Centro Psiquiátrico Metropolitano; sala reservada e apropriada para atendimento de pacientes em emergência psiquiátrica; avaliação médica de cada paciente no Centro Psiquiátrico Metropolitano, provendo condições para encaminhamento para imediato internamento, quando necessário; registro e controle dos medicamentos prescritos aos pacientes no CAPS; reforma no telhado e melhoria das condições do mobiliário e de segurança. Foi indeferida a tutela antecipada em 19.10.2006 e interpostos sucessivos recursos (o teor dos recursos é possível acessar pelo SIM-MP e o posterior andamento atualizado dos recursos é possível acompanhar através do site do Tribunal de Justiça do Paraná). - no mérito, o Ministério Público requereu a procedência da ação, condenando-se os requeridos, no âmbito de suas responsabilidades no SUS, a adotar inúmeras medidas elencadas na parte final da petição inicial, dentre as quais, as que foram postuladas por ocasião da concessão da tutela antecipada.

Para se ter acesso ao andamento do processo na 4ª Vara da Fazenda Pública, até que seja proferida a sentença judicial, é possível acompanhar a tramitação ao acessar o site <<http://www.assejepar.com.br>>. E, a partir da prolação da sentença, o andamento dos recursos no Tribunal de Justiça do Paraná também é possível ser acompanhado, bastando acessar o site <<http://www.tjpr.jus.br>>, em “consultas processuais”, 2º grau.

2) FALTA DE VAGAS EM UTIs - Ano 2006 – Distribuição nº 3944 – Proc. 2045/2006 – autoria – Ministério Público do Estado do Paraná:

Ao clicar no item problema “falta de vagas em UTIs” abre-se uma relação de dados, de onde se pode extrair que 2 Membros do Ministério Público atuam na Promotoria da Saúde Pública de Curitiba e que a ação civil pública (ACP) foi ajuizada e distribuída para a 1ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Região Metropolitana de Curitiba em 12.07.2006. O inteiro teor da ACP está disponível para acesso na íntegra (clitando em petição, inicialacp – “abrir”). Extraí-se do conteúdo da ação que o Ministério Público do Estado do Paraná, através dos agentes que subscrevem a inicial, propuseram ação civil pública com pedido de antecipação de tutela, contra o Estado do Paraná, pelos fatos ali aduzidos, requerendo: - o deferimento de tutela antecipada, sem justificativa ou oitiva da parte contrária para que, em prazo judicial a ser fixado, o Juiz determinasse ao Estado do Paraná

começar a dar existência e colocar em funcionamento, mensalmente, no mínimo 10% de 283 leitos, correspondente ao déficit total de unidades apurado, garantindo proporção adequada de UTIs gerais, pediátricas e neonatais, distribuídas pelas regionais de saúde do Paraná, sob pena de multa diária de R\$ 7.000,00 (sete mil reais). Consta das informações, quanto ao “monitoramento/avaliação de resultados” do SIM-MP, que a liminar foi deferida parcialmente e foi interposto recurso pelo Estado do Paraná, tendo sido concedido efeito suspensivo ao agravo (AI n. 408.393-0) e interposto agravo pelo Ministério Público que foi negado provimento. O andamento destes recursos pode ser acompanhado pelo site <<http://www.tjpr.jus.br>>, em “consultas processuais” 2º grau. - no mérito, ao final da ação, que sejam julgados procedentes os pedidos, a fim de que reste determinado ao Estado do Paraná a adoção das providências necessárias para suprir o déficit total de UTIs, que foi apurado (283 leitos) distribuindo-os pelas regionais de saúde do Paraná; secundariamente, que o Estado do Paraná mantenha constantemente atualizado seus dados junto ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, já que não alimenta referido Sistema de Informação; o reconhecimento de prioridade na tramitação da ação, vez que atinge interesse de crianças, adolescentes e idosos. A ação civil pública ainda não foi julgada no mérito e a tramitação em 1º grau pode ser conferida através do site <<http://www.assejepar.com.br>>.

3) FINANCIAMENTO DA SAÚDE - Procedimento Preparatório instaurado no ano de 2003 – ACP distribuída em 2007, autos nº 3415/2007:

Ao clicar em “descumprimento pelo Estado da EC 29/00” se terá acesso à ficha de dados, de onde se extrai a situação problema – “descumprimento pelo Estado do Paraná, da EC nº 29/00 na LDO de 2004 – não aplicação dos recursos orçamentários mínimos de sua receita própria em ações e serviços públicos de saúde”. A ação tramita na 1ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Região Metropolitana de Curitiba. Ao clicar em “abrir” é possível ter acesso ao inteiro teor da ACP. Trata-se de ACP ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná, contra o Estado do Paraná, e subscrita pelos Promotores de Justiça Marcelo Paulo Maggio e Luciane Maria Duda, em razão do inadequado financiamento para a saúde no exercício financeiro de 2004 ante os motivos relacionados na petição inicial, contendo, em síntese, os seguintes requerimentos: - concessão da tutela antecipada em razão da imperdoável omissão do Estado no sentido de determinar que seja

depositado no Fundo Estadual de Saúde, de imediato e mensalmente, no mínimo 1% da dívida orçamentária demonstrada nos autos (R\$ 508.748.219,29), cominando multa diária no valor de R\$ 10.000,00 pelo atraso no cumprimento da decisão que a conceder, a ser pago com recursos públicos, mas nunca os relativos à própria área de saúde. - no mérito, a procedência do pedido, determinando-se sejam pagos todos os valores devidos pelo Estado do Paraná, no importe de R\$ 508.748.219,29, em conformidade com a auditoria realizada. E, também, seja determinada a extração de peças dos autos encaminhando-se ao Procurador-Geral de Justiça, a fim de que sejam adotadas as medidas necessárias para apurar a prática, em tese, de improbidade administrativa e do crime tipificado no artigo 52 da Lei nº. 8.080, de 19 de setembro de 1990, face ao privilégio de que gozam os supostos envolvidos.

Constava do SIM-MP que a ACP estava conclusa para a prolação de sentença pelo Juiz. Ao acessar o site da Assejepar (autos 3415/2007), constatou-se que a sentença foi proferida pelo Juiz Marcel Guimarães Rotoli de Macedo e registrada em 23/03/2010, que julgou “procedente a presente ação”, ou seja, o Ministério Público obteve êxito. O feito estava aguardando publicação, após o que tem início o prazo recursal. E o recurso poderá ser acompanhado pelo site do Tribunal de Justiça do Paraná.

Em relação ao inadequado financiamento para a saúde no exercício financeiro de 2005, o Ministério Público do Estado do Paraná também ingressou com Ação Civil Pública, com pedidos de antecipação de tutela e multa cominatória (distribuição nº. 5528/2007, autos nº. 1020/2007, em trâmite na 2ª Vara da Fazenda Pública), cuja petição inicial está disponível no SIM-MP na íntegra. O M.P. Estadual requereu a procedência da ação movida contra o Estado do Paraná, determinando-se sejam pagos todos os valores devidos pelo Estado do Paraná, com base na Constituição Federal, para aplicação na área de saúde, vale dizer, o remanescente orçamentário do ano de 2004, no importe respectivo de R\$ 422.295.633,00 acrescido de juros e correção monetária, a ser depositado no Fundo Estadual de Saúde.

4) CONTROLE SOCIAL – PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE SAÚDE NA PROPOSTA DE ORÇAMENTO – PPA, LDO E LOA:

Ação Civil Pública nº. 2486/2006, distribuída sob nº. 4834/2006, de autoria do Ministério Público do Estado do Paraná, que trata do controle social - ausência de

oportunidade ao Conselho Estadual de Saúde de discutir e elaborar propostas para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2006, que está em trâmite na 1ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Curitiba.

Ao clicar no SIM-MP na respectiva ficha de dados da ação “abrir” ter-se-á acesso à petição inicial ajuizada pelo Ministério Público por seus agentes contra o Estado do Paraná em que se faz um relato dos fatos e, ao final, se requer ao Juiz: a) concessão de medida liminar, determinando a antecipação dos efeitos da sentença de mérito, sem justificativa ou oitiva da parte contrária, com o propósito de que o Estado do Paraná, em prazo a ser fixado judicialmente, encaminhe a Proposta de Lei Orçamentária referente ao exercício de 2007 ao Conselho Estadual de Saúde, a fim de que consiga o Controle Social receber e analisar com a tempestividade necessária seus termos, ante as razões expostas, já que tal medida vai de encontro aos interesses da coletividade, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00. A antecipação de tutela foi indeferida em 17.01.2007 conforme consta da informação do SIM-MP. b) no mérito, a procedência dos pedidos, a fim de que seja determinado ao Estado do Paraná:

A adoção das providências necessárias para que passe a oportunizar ao Conselho Estadual de Saúde, ordinária e para os próximos anos, os meios capazes de garantir-lhe, com a tempestividade necessária, no mínimo 15 dias antes de encaminhá-los ao Legislativo, o conhecimento e a apreciação dos Projetos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da posterior Proposta de Lei Orçamentária anual, no tocante aos exercícios futuros, objetivando restar perfectibilidade a correta programação e legitimação jurídico-sanitária das ações e serviços de saúde no âmbito do Estado do Paraná, atentando-se para os prazos dispostos no artigo 35, parágrafo 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da C.F. de 1988 e artigo 22 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Paraná.

A ação civil pública foi julgada procedente em 03 de abril de 2009 e o Estado do Paraná, inconformado, interpôs recurso de apelação ao egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. O processo foi remetido ao Tribunal de Justiça em 28.07.2009 e o andamento do recurso deve ser acompanhado através do site do Tribunal de Justiça do Paraná.

5) FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS:

Ação de conhecimento de cunho condenatório ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná – Promotoria da Saúde Pública da Capital perante a 2ª

Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Região Metropolitana de Curitiba, sob nº. 1113, em 13.03.2008. Autos nº. 251/2008.

Consta do SIM-MP a íntegra da ação (excluindo o nome do paciente) de onde se extrai que o Ministério Público do Estado do Paraná, através do Promotor de Justiça Marcelo Paulo Maggio³¹³ propôs a ação contra o Estado do Paraná e em síntese, requereu: a) a concessão da antecipação da tutela, sem oitiva da parte contrária, a fim de que o Estado do Paraná no prazo máximo de 10 dias, através da Secretaria de Saúde fornecesse em caráter contínuo e permanente o medicamento gosserelelina à paciente x, na quantidade e medida necessária para o tratamento terapêutico do usuário do SUS, enquanto houve recomendação médica, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00 a ser revertida para o Fundo Estadual de Saúde; b) no mérito, a procedência do pedido e condenação do Estado do Paraná, nos termos da antecipação de tutela que foi pleiteada. Consta do SIM-MP que foi deferida a antecipação da tutela em 18.03.2008 e que o processo está em tramitação, cujo andamento processual pode ser acompanhado através do site <<http://www.assejepar.com.br>>.

Pois bem, estes cinco casos de atuação prática do Ministério Público na área de Saúde que foram selecionados do cadastro do SIM-MP servem como amostra do potencial que as ações coletivas do Ministério Público possuem para atender aos interesses da sociedade, mesmo tensionando contra o Poder Público. E do impacto que suas ações produzem no sentido de atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, sobretudo os relacionados à mortalidade infantil, atendimento à gestante e combate a determinadas doenças.

Serve, também, para mostrar a importância de um Sistema Integrado de Informações no âmbito do Ministério Público, como o SIM-MP, aberto à consulta dos Membros do Ministério Público e da sociedade em geral, para se ter conhecimento da íntegra da petição inicial e das manifestações do Ministério Público. Mostra o papel ativo que o Ministério Público exerce e dá o caminho para aprofundar a pesquisa e saber o que foi decidido pelo Poder Judiciário.

Registre-se que no Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Saúde Pública do Paraná, coordenado há vários anos pelo Procurador de Justiça e ex-

³¹³ Marcelo Paulo Maggio é autor da obra “Condições da Ação – com ênfase à Ação Civil Pública para a Tutela dos Interesses Difusos”. Curitiba: Juruá, 2008. 2 ed. Tem artigos publicados, dentre eles, o artigo intitulado “O controle das políticas públicas de saúde pelo Judiciário”. Curitiba: Jornal O Estado do Paraná. Caderno Direito e Justiça. Edição de 27/05/2007, p. 13.

Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná Marco Antonio Teixeira, a orientação que se dá ao Promotor de Justiça que atua na área de saúde pública é que não seja guiado apenas pelo acaso da prática cotidiana, mas que volte sua atenção e esforço ao atendimento das prioridades institucionais constantes do Plano de Metas em Saúde Pública³¹⁴, fruto de elaboração participativa e que representa os objetivos sanitários que se espera alcançar durante o lapso temporal em que vige³¹⁵.

Percebe-se, também, o direcionamento da ação dado pelo Centro de Apoio Operacional da Saúde Pública do Paraná com enfoque na prevenção, antecipando-se à ocorrência do infortúnio ou da configuração do resultado danoso; na proteção coletiva (em sentido amplo); na busca, sempre que possível, do atuar no campo extrajudicial de forma mais resolutiva do que demandista, valendo-se de recomendação administrativa ou termo de ajustamento de conduta, deixando a via judicial como ultima instância; conhecer os indicadores sanitários, as conclusões das ultimas Conferências de Saúde e os termos do Plano de Saúde.

No site do referido CAOP (Centro de Apoio Operacional) da Saúde Pública do Ministério Público do Paraná³¹⁶, é possível acessar áreas de interesse e de atuação do Ministério Público e, dentre elas, destaca-se a do controle social, com ênfase para a legislação e vídeo webconferência de conscientização dos Conselheiros – “Atuação do Conselho Municipal de Saúde”, com destaque, também, à Resolução CES/PR nº. 006/08, de 26 de março de 2008, que prevê prazo de 30 dias para que o Secretário de Estado da Saúde homologue as Resoluções aprovadas em Plenário pelo Conselho Estadual de Saúde, dando-lhe publicidade oficial, quando entrará em vigor com possibilidade de representação pelos interessados ao Ministério Público. Ainda no referido site é possível observar que foi incluída referência direta ao site do PNUD referente aos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

³¹⁴ Destaca-se aqui a ênfase que é dada ao Planejamento democrático e participativo, com base em Planos de Metas, que é uma das etapas do ciclo das políticas públicas – o detalhamento da política em planos de ação concreta.

³¹⁵ Os Planos de Metas do Ministério Público do Paraná na área de Saúde Pública estão disponíveis para consulta no site <<http://www.saude.caop.mp.pr.gov.br>>. São eles: Plano de Metas 2005, Plano de Metas 2006 e Plano Bianual de Diretrizes, Metas e Estratégias 2009/2011.

³¹⁶ No endereço <<http://www.saude.caop.mp.pr.gov.br>>, link “referências práticas”.

4.2.4.3 A Política Institucional do Ministério Público Brasileiro na área de Saúde Pública

Durante o desenvolvimento deste trabalho de pesquisa identificou-se que foi na área da saúde pública que o Ministério Público, principalmente no Estado do Paraná e em alguns Estados, mais avançou no sentido de se estruturar nacionalmente, através da Comissão Permanente de Defesa da Saúde (COPEDS).

A Comissão Permanente de Saúde Pública (COPEDS) foi instituída em 1998 pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (CNPJ), através da Carta de Palmas de 27.08.1998 – primeiro documento de Política Institucional Nacional, com vistas a perceber o seu campo de atuação na seara das políticas públicas.

A COPEDS³¹⁷ elaborou, a título de proposta para as chefias do Ministério Público, um “Plano Nacional de Atuação do Ministério Público em Saúde Pública”, o qual, que de forma integrada, busca a interação com os Planos de Saúde (Nacional, Estadual e Municipal) - sabe-se, que os planos são fruto das Conferências, das deliberações pelos Conselhos e homologação pelos Gestores. Em 2004, ano em que foi editada pelo CNPJ a Carta de Salvador, Membros do Ministério Público Brasileiro se reuniram e criaram uma Associação Nacional do Ministério Público de Defesa da Saúde³¹⁸.

Sustenta-se, no desenrolar desta tese, a importância de se compreender o ciclo das políticas públicas e suas sete etapas, em especial, observando a quinta etapa que trata da necessidade do detalhamento da decisão política em Planos e indicação de Programas, salientando-se que a implementação ou execução das políticas públicas exige que sejam detalhadas e transformadas em Planos de ação. E que os planos devem conter, no mínimo, o diagnóstico da situação e de seus impactos, objetivos e metas, programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, ações para emergências e contingências, e mecanismos e procedimentos para controle, avaliação e Sistema de Informação.

O Plano Nacional de Atuação do Ministério Público em Saúde Pública, após discussão, acabou sendo aprovado na Reunião do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (CNPJ), realizada em setembro de 2006, em Florianópolis³¹⁹.

³¹⁷ No Estado do Paraná quem integra a COPEDS como representante do Ministério Público é o Procurador de Justiça Marco Antonio Teixeira.

³¹⁸ Em <<http://www.ampasa.org.br>>.

³¹⁹ Disponível para consulta no site <<http://www.saude.caop.mp.pr.gov.br>>.

Embora não contenha o nível de detalhamento que se imaginou no parágrafo anterior, representa, sem dúvida, um enorme avanço no direcionamento Institucional que se dá na área de saúde pública, em termos de visão sistêmica do papel do Ministério Público ao sair do campo da estrita legalidade e interagir no campo das políticas públicas.

O referido Plano Institucional, que decorre da política institucional e que, de certa forma, segue a mesma linha de interatividade com o ciclo das políticas públicas em síntese, contempla: a) um diagnóstico geral da COPEDS de que o modelo de saúde pública vigente é “morbocêntrico”, isto é, ordenado e organizado para a recuperação da saúde e seu respectivo custeio, contrariando o texto constitucional. Por esta razão, o Plano do MP propõe ênfase à observância aos planos de saúde (nacional, estaduais e municipais), com destaque para a previsão de ações preventivas, e destacando, em relação a atual proposta de trabalho: “Suas linhas diretivas e reguladoras de políticas públicas de saúde em cada estamento federativo devem ser rigorosamente cumpridas por todas as esferas governamentais, com fiscalização do Ministério Público, observado sempre o prévio crivo do controle social”; b) Define a linha de diretrizes e princípios em busca da realização e proteção objetiva do “direito humano à saúde³²⁰, como fator indutor de cidadania e de dignidade da pessoa humana”; c) Define as estratégias operacionais a serem adotadas pelo CNPG, pelos COPEDS, pelos CAOPS (Centro de Apoio Operacionais) e pelos Órgãos de Execução (Procurador-Geral, Conselho Superior do Ministério Público, Procuradores e Promotores de Justiça).

Quanto aos órgãos de execução referencia estratégias operacionais em relação aos oito temas, são eles: - Recursos Humanos no SUS; - Financiamento: acompanhar o PPA, LDO e LOA, “observando sua fidelidade ao respectivo Plano de Saúde e o respeito aos pisos orçamentários constitucionais relativos ao Sistema Único de Saúde, atuando, administrativa e/ou judicialmente, para garanti-los; fiscalizar os Fundos de Saúde e a sua movimentação pelo gestor³²¹; - Planejamento: acompanhar a elaboração dos Planos de Saúde, “certificando-se sobre o seu prévio

³²⁰ O Plano relaciona expressamente a saúde como direito humano – tema que abordamos em capítulos anteriores e também ao princípio da dignidade humana, que é princípio reitor que orienta os direitos humanos.

³²¹ O Plano se preocupa com a elaboração do PPA, LDO e LOA de acordo com o Plano de Saúde e com os recursos dos Fundos de Saúde, tema que foi objeto de nossa análise em capítulo anterior ao tratar da importância do Plano Plurianual e dele encampar os programas previstos no Plano Nacional, Estadual ou Municipal de Saúde, para torná-los exeqüíveis.

exame pelo Conselho de Saúde³²² correspondente às exigências legais; - Fiscalização dos Instrumentos de Gestão: acompanhar a constituição e execução da agenda de saúde e dos Relatórios de Gestão e fiscalizar a prestação de contas; - Fiscalização do Sistema de Informação: instituir o uso de informações constantes em repositórios de dados oficiais (SIOPS, estatísticas, epidemiológicas, etc.), como fundamento para identificar insuficiências de ações e serviços de saúde no SUS e instruir o comportamento ministerial, priorizando atenção às população mais vulneráveis³²³; - Controle Social: “Fiscalizar a regular instituição dos Conselhos de Saúde e suas condições de funcionamento, comparecendo, se possível, às suas reuniões, examinando suas atas de trabalhos e promovendo as medidas necessárias ao regular exercício de suas atribuições”; “Participação nas Conferências de Saúde, velando, quando cabível, pela observância de suas proposições de política de saúde pelos respectivos gestores. Manifestar, quando oportuno, a posição do Ministério Público³²⁴. “Contribuir para a informação e o aperfeiçoamento técnico de Conselheiros de Saúde”. Nota-se pelo conteúdo do Plano que o Ministério Público acredita, de fato, na força democrática oriunda das Conferências e no papel relevante dos Conselhos no controle social; - Poder Legislativo: cooperar com o Legislativo no que diz respeito à edição de normas de interesse na área de saúde; - Sociedade Civil: estabelecer aproximação com entidades da sociedade civil e realizar audiências públicas.

Reflexos da Audiência Pública convocada pelo STF em decorrência de questões complexas relacionadas à saúde pública e que resultou no redimensionamento do processo de judicialização - leia-se interferência no Poder Judiciário no campo das políticas públicas de saúde - em face do princípio da independência dos Poderes.

O último pronunciamento recente de âmbito nacional e de longo alcance, por parte do Conselho Nacional de Procuradores Gerais - CNPG, com a participação da COPEDES, se deu no início de 2009 em audiência pública no Supremo Tribunal

³²² O Plano também dá ênfase a questão do “planejamento” materializado em Plano e de sua chancela pelo Conselho, cujo tema, foi objeto de análise nesta tese.

³²³ O Plano conduz a ação do Ministério Público a identificação do diagnóstico fazendo uso do Sistema de Informações, tema que também foi objeto de análise em capítulo anterior desta tese.

³²⁴ A participação do Ministério Público nas Conferências de Saúde e a exteriorização de seu posicionamento em tais oportunidades acaba interferindo construtivamente na elaboração dos Planos Nacional, Estadual ou Municipal de Saúde. Foi possível observar esta interação nesta tese no item em que analisamos o Plano Nacional de Saúde e extraímos do Relatório Final da 13ª Conferência Nacional de Saúde o que se espera do papel do Ministério Público na área de saúde.

Federal, no que toca à obrigação do Estado de disponibilizar medicamentos ou tratamentos experimentais não registrados na ANVISA ou não aconselhados pelos protocolos clínicos do SUS.

O conteúdo do pronunciamento do CNPG está disponível em <<http://www.saude.caop.mp.pr.gov.br>> – item “Audiência Pública da Saúde – STF). Do referido pronunciamento do CNPG, destaca-se:

[...] a decantada insuficiência de recursos, não raro, esteve associada ao descumprimento massivo de investimentos mínimos pelos entes federativos, nomeadamente com relação à EC nº 29 (v.g. aproximadamente 2/3 dos Estados ainda não a respeitam), bem como a precarização dos planos de saúde e sua execução, não raro completamente afastados das orientações providas dos Conselhos e Conferências de Saúde [...].

O pronunciamento chama a atenção para a justificativa constante do Projeto de Lei que tramita no Senado Federal, de autoria do senador Tião Viana (PLS 219/2007), que se refere (...) “esses recursos não se multiplicam milagrosamente. Se uma grande parte deles for gasta na assistência a umas poucas pessoas, certamente uma grande parcela da população sofrerá pela falta de medicamentos destinados ao tratamento de doenças como tuberculose, hanseníase, malária, esquistosomose, dengue, AIDS, diabetes, hipertensão arterial, parasitoses intestinais e outras” (recordando-se que tais medicamentos impactam nos ODM 4 – reduzir a mortalidade infantil; ODM 5 – melhorar a saúde da gestante; ODM 6 – combater à AIDS, malária e outras doenças).

“É necessário, na prática, promover o ajustamento entre as ações previstas no Plano de Saúde do ente federativo e os recursos a serem alocados na respectiva lei orçamentária para financiá-la. Não se estabelece uma relação de primazia entre um e outro”³²⁵. (...)

O pronunciamento ainda destacou o teor do artigo 36 da Lei Orgânica da Saúde, pelo qual se infere que o planejamento deve ser, em princípio, anterior ao financiamento. “Por isso a população acredita no Poder Judiciário. A judicialização, mais que uma causa, é o efeito de um determinado estado de coisas”.

Um ano após a noticiada audiência pública, que contou com a participação não só do Ministério Público, mas de vários segmentos representativos, saiu o

³²⁵ Em capítulo anterior tratamos da importância dos programas previstos nos Planos de Saúde e outros Planos serem incorporados pelo Plano Plurianual (PPA) para que em função do planejamento possam ser de fato executados.

primeiro julgado pelo Supremo Tribunal Federal, da lavra do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, que tem gerado reflexos no mundo jurídico, sobretudo, no que tange ao campo da “judicialização”.

A decisão do Ministro Gilmar Mendes, de 17 de março de 2010, proferida em agravo regimental, interposto pela União contra a decisão da Presidência do STF, que indeferiu o pedido de suspensão de tutela antecipada nº. 175 interposto pela União, manteve a obrigatoriedade da União de garantir tratamento de alto custo a jovem de 21 anos, portadora de doença neurodegenerativa rara e que necessitava de medicamentos orçados em R\$ 52.000,00 por mês – registrado na ANVISA.

O Ministro abordou pontos que no Direito ainda são polêmicos, como o grau de interferência do Poder Judiciário no campo das políticas públicas em face do princípio da independência dos poderes; a não responsabilidade do poder público pelos tratamentos sem uso liberado no Brasil e tratamentos experimentais; a responsabilidade solidária entre as três esferas de governo na área de saúde (União, Estados e Municípios); a questão do uso de tratamentos diferentes ou para além dos existentes no SUS, e da necessidade de avaliação em cada caso específico, dentre outros. A decisão, que é de grande relevância no campo jurídico e da construção de políticas públicas, na íntegra, está disponibilizada no site <<http://saúde.caop.mp.pr.gov.br>> – link “Audiência Pública da Saúde”.

Da referida decisão, selecionou-se, abaixo, alguns parágrafos extraídos do voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes, que acabou sendo fruto de ação interposta originariamente pelo Ministério Público Federal, para garantir direito a medicamento, e que interessam para esta tese, porque abordam a questão da judicialização no campo das políticas públicas:

A doutrina constitucional brasileira há muito se dedica à interpretação do artigo 196 da Constituição. Teses, muitas vezes antagônicas, proliferaram-se em todas as instâncias do Poder Judiciário e na seara acadêmica. Tais teses buscam definir se, como e em que medida o direito constitucional à saúde se traduz em um direito subjetivo público a prestações positivas do Estado, passível de garantia pela via judicial.

As divergências doutrinárias quanto ao efetivo âmbito de proteção da norma constitucional do direito à saúde decorrem, especialmente, da natureza prestacional desse direito e da necessidade de compatibilização do que se convencionou denominar “mínimo existencial” e “reserva do possível” (*Vorbehalt des Möglichen*).

A dependência de recursos econômicos para a efetivação dos direitos de caráter social leva parte da doutrina a defender que as normas que consagram tais direitos assumem a feição de normas programáticas, dependentes, portanto, da formulação de políticas públicas para se

tornarem exigíveis. Nesse sentido, também se defende que a intervenção do Poder Judiciário, ante a omissão estatal quanto à construção satisfatória dessas políticas, violaria o princípio da separação dos Poderes e o princípio da reserva do financeiramente possível.

Por outro lado, defensores da atuação do Poder Judiciário na concretização dos direitos sociais, em especial do direito à saúde, argumentam que tais direitos são indispensáveis para a realização da dignidade da pessoa humana. Assim, ao menos o “mínimo existencial” de cada um dos direitos – exigência lógica do princípio da dignidade da pessoa humana – não poderia deixar de ser objeto de apreciação judicial.

O fato é que o denominado problema da “judicialização do direito à saúde” ganhou tamanha importância teórica e prática, que envolve não apenas os operadores do direito, mas também os gestores públicos, os profissionais da área de saúde e a sociedade civil como um todo. Se, por um lado, a atuação do Poder Judiciário é fundamental para o exercício efetivo da cidadania, por outro, as decisões judiciais têm significado um forte ponto de tensão entre os elaboradores e os executores das políticas públicas, que se vêem compelidos a garantir prestações de direitos sociais das mais diversas, muitas vezes contrastantes com a política estabelecida pelos governos para a área de saúde e além das possibilidades orçamentárias.

Não obstante, esse direito subjetivo público é assegurado mediante políticas sociais e econômicas, ou seja, não há um direito absoluto a todo e qualquer procedimento necessário para a proteção, promoção e recuperação da saúde, independentemente da existência de uma política pública que o concretize. Há um direito público subjetivo a políticas públicas que promovam, protejam e recuperem a saúde.

Após ouvir os depoimentos prestados pelos representantes dos diversos setores envolvidos, ficou constatada a necessidade de se redimensionar a questão da judicialização do direito à saúde no Brasil. Isso porque, na maioria dos casos, a intervenção judicial não ocorre em razão de uma omissão absoluta em matéria de políticas públicas voltadas à proteção do direito à saúde, mas tendo em vista uma necessária determinação judicial para o cumprimento de políticas já estabelecidas. Portanto, não se cogita do problema da interferência judicial em âmbitos de livre apreciação ou de ampla discricionariedade de outros Poderes quanto à formulação de políticas públicas.

Assim, também com base no que ficou esclarecido na Audiência Pública, o primeiro dado a ser considerado é a existência, ou não, de política estatal que abranja a prestação de saúde pleiteada pela parte. Ao deferir uma prestação de saúde incluída entre as políticas sociais e econômicas formuladas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), o Judiciário não está criando política pública, mas apenas determinando o seu cumprimento. Nesses casos, a existência de um direito subjetivo público a determinada política pública de saúde parece ser evidente.

Oportuno destacar alguns pontos relevantes:

- a) A importância histórica da abertura dada pelo STF ao convocar audiência pública com vários segmentos da área, incluindo o Ministério Público, para ouvir acerca da complexidade do tema sob diversos pontos de vista;
- b) Após ouvir especialistas da área, o Ministro do STF viu a necessidade de redimensionar a questão do direito à saúde no Brasil, concluindo que a questão não está na interferência do Poder Judiciário no âmbito da

discrecionalidade de outros Poderes na criação de políticas públicas na área de saúde e, sim, na determinação judicial do efetivo cumprimento de políticas já existentes;

- c) O julgado deixa claro que o campo das políticas públicas para o Poder Judiciário é um campo ainda muito vago, indeterminado, pois sequer se conseguia diferenciar com clareza, antes da audiência pública - em relação à política pública de saúde - quanto ao momento de criação ou efetivo cumprimento de políticas já existentes. Esta “vaguides” foi sentida e exteriorizada no julgado pelo Ministro Gilmar Mendes (p. 10/31) ao se referir ao ensinamento de J.J.Canotilho (2004, p. 100):

Lembro, neste ponto, a sagaz assertiva do professor Canotilho segundo a qual paira sob a dogmática e teoria jurídica dos direitos econômicos, sociais e culturais a carga metodológica da vaguides, indeterminação e impressionismo que a teoria da ciência vem apelidando, em termos caricaturais, sob a designação de fuzzismo ou metodologia fuzzy. Em toda a sua radicalidade – enfatiza Canotilho – a censura de fuzzismo lançada aos juristas significa basicamente que eles não sabem do que estão a falar quando abordam os complexos problemas dos direitos econômicos, sociais e culturais

- d) a essência do julgado, a nosso ver, sinaliza que no campo das políticas públicas, vago e inexplorado pela maioria dos juristas, há muito a ser descortinado para que se avance no aprofundamento desta temática. Sobretudo, quanto à absoluta imprescindibilidade de um estudo aprofundado acerca da “emergência” e do “ciclo das políticas públicas e de suas sete etapas”. As políticas públicas que emergem com maior ênfase a partir da II Guerra Mundial e do *Welfare State*, na mesma época que os direitos humanos universais possuem um ciclo, cujas sete etapas não são estanques e compartimentadas. As etapas deste ciclo fazem parte integrante de um processo democrático de construção permanente, que conta com a interatividade de vários atores sociais, cuja planificação não é de responsabilidade só do Poder Executivo ou do Poder Legislativo e, sim, de todo um corpo político responsável pela governança interativa para fazer valer a democracia e promover o desenvolvimento. Esta temática foi objeto de análise detalhada no capítulo V desta tese, com destaque especial para o papel das

Conferências de Saúde e dos Conselhos de Saúde na deliberação de políticas e controle social;

- e) Políticas públicas constituem um processo democrático, que se constrói de forma permanente, em etapas e por diversos atores sociais, que emerge do campo do desenvolvimento o qual está sujeito a planificação e se instrumentaliza em planos que resultarão em programas e ações públicas para a concretização dos direitos humanos, visando conferir dignidade à pessoa humana. Esta é a definição que podemos chegar de políticas públicas do quanto foi exposto nesta tese;
- f) Trata-se de um processo democrático permanente, complexo e ainda em construção, pois o campo das políticas públicas é vago e dele se tem uma visão fragmentada, que deveria ir muito além das Diretrizes, Objetivos, Metas, Planos, Programas, Ações e Avaliação de Resultados, e transcender para a visão do cenário de onde emerge o desenvolvimento, sujeito à planificação democrática;
- g) A dificuldade de se compreender o conceito e o campo das políticas públicas, no Brasil, com uma visão global e não fragmentada, não é uma dificuldade presente apenas para os operadores do Direito. Eis que esta visão fragmentada das políticas públicas também foi identificada pelos sociólogos Marcos André Melo, Sonia Draibe e Marta Arretche (abordagem feita no capítulo III desta tese). A compreensão global do campo das políticas públicas só é possível, como sustenta Bercovici, se levarmos em consideração como ponto de partida “o desenvolvimento” como a principal política pública ou principal eixo condutor das políticas públicas. Pois de acordo com a Constituição Federal, o desenvolvimento consubstancia-se em planos e os planos fazem parte de uma das etapas do processo de planejamento ou planificação democrática. O caso da saúde é um daqueles em que a política pública avançou significativamente no que diz respeito ao seu detalhamento através do Plano Nacional de Saúde, que contou com a participação da sociedade através de Conferências de Saúde e Conselhos de Saúde (abordagem feita no item V da tese). A alocação de recursos na área de saúde, através dos Fundos de Saúde e da programação no orçamento público

(PPA, LDO e LOA), também é uma questão que, paulatinamente, vem se organizando de forma sistemática;

- h) Na estrutura burocrática constitucional os Poderes são independentes entre si e um não deve interferir na esfera de competência do outro. Contudo, qualquer dos Poderes que fazem parte do Estado Democrático de Direito possuem uma margem limitada de liberdade ou discricionariedade. A limitação reside na obrigatoriedade de observância dos princípios que norteiam a Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos princípios estabelecidos expressamente na Constituição Federal, dentre os quais, se insere o princípio da dignidade da pessoa humana (C.F. art. 1º, inciso III), para garantir ao menos o “mínimo existencial” para que a pessoa tenha condições de viver com dignidade e qualidade de vida. Havendo violação a esse princípio nuclear que orienta os direitos humanos (e aí está situado o direito humano à saúde) os lesados podem e devem recorrer à tutela do Poder Judiciário, pois “a lei não excluirá da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça a direito” (C.F. art. 5º, inciso XXXI). No que diz respeito aos “direitos humanos”, ou “direitos fundamentais” (que é o nome dado aos direitos humanos quando são recepcionados pela Constituição Federal), dentre os quais, está o direito a igualdade, a liberdade, a vida, à saúde, à educação, ao meio ambiente, ao desenvolvimento e tantos outros, “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (C.F. art. 5º, § 1º). Contudo, nem sempre há recursos públicos suficientes para garantir todos os direitos a todas as pessoas de uma só vez, porque os recursos públicos são limitados. Aí entra em cena a tensão entre os Poderes e o importante papel exercido pelo Ministério Público, visando equilibrar a obrigação do Estado, através da Administração Pública, para que cumpra o princípio constitucional da eficiência administrativa (C.F. art. 37, “caput”) e preste serviços públicos de qualidade, notadamente na área de saúde pública. Entre o direito universal de acesso à saúde e a qualidade do serviço que é prestado pelo Estado aos indivíduos, existe um *iter*, ou seja, um intervalo com algumas etapas a serem cumpridas para dar concretude ao direito. E é exatamente neste campo que emergem as políticas públicas, pois são

elas que conduzem a efetividade ou concretude dos direitos humanos em sua plenitude.

- i) No campo das políticas públicas é competência dos Poderes Executivo e Legislativo, no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios, a formulação e implementação de políticas públicas que tornem viáveis a efetivação dos direitos humanos, dentre eles o direito à saúde. Contudo, se houver omissão ou abuso por parte de tais Poderes, cabe ao Poder Judiciário intervir (não no sentido de assumir o papel de outro Poder e formular a política pública), mas de determinar que a política pública seja detalhada em Planos e Programas e que resultem em ações na área de saúde. O Poder Judiciário, não estará interferindo em seara de discricionariedade típica de outro Poder, pois, diversamente do que sustentou a União no recurso, a Administração (leia-se Poder Executivo) não tem a função exclusiva de definir políticas públicas. Este é um campo em que participam muitos atores, no qual, o Poder Executivo tem um papel de proeminência, porém, não de exclusividade.

Havendo ofensa ao direito subjetivo à efetivação de políticas públicas, o Poder Judiciário não só pode, como deve, ser acionado, para determinar a execução das políticas.

Em linhas gerais, as contribuições do Ministério Público para efetivação dos 08 ODMs na área da Saúde cobrem uma ampla gama de ações vinculadas à sua atribuição de exercer o controle externo das políticas públicas. Para tanto, pode: induzir o processo de formulação das políticas públicas na área de saúde; participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; participar das Conferências e contribuir com as discussões; fiscalizar a criação e funcionamento dos Conselhos; participar das reuniões dos Conselhos; orientar os gestores, expedindo, quando necessário, recomendações administrativas; celebrar termos de ajustamento de conduta; fiscalizar o orçamento público e a sua execução, e conferir se os “programas” na área de saúde foram instituídos e introduzidos no orçamento público e nos fundos de saúde; acompanhar se as “ações” decorrentes dos programas estão sendo executadas, se os remédios estão sendo garantidos à população, se os hospitais dispõem de leitos suficientes para atendimentos em UTI, enfim, contribuir para aumentar a eficiência do serviço de saúde e a capacitação das

peessoas, em especial dos Conselheiros, para ampliar o controle social. Por fim, provocar o Poder Judiciário através de ações sempre que necessário, para garantir o direito humano à saúde para a população, visando à efetivação de todas as etapas das políticas públicas por parte dos entes públicos.

O Poder Judiciário pode ser acionado pelo Ministério Público para interferir para que as políticas públicas sejam implementadas, porém, não no sentido dele, enquanto Poder, de formular a política pública, mas, sim, no sentido de determinar que cada ator social responsável pela construção das políticas públicas cumpra o seu papel nesse processo de construção. Cabe ao Judiciário, por exemplo, analisar e decidir se o Estado destinou para a saúde o percentual constitucional que lhe foi reservado; se as Conferências de Saúde foram regularmente convocadas pelo Poder Executivo e realizadas como espaço legítimo e democrático de discussão e deliberação sobre políticas públicas de saúde; se o que foi deliberado democraticamente nas Conferências e consignado nos Relatórios Finais foi objeto de Atos ou Resoluções dos Conselhos de Saúde; se estas deliberações administrativas foram homologadas pelo Gestor de Saúde; se estas deliberações, quando implicam em destinação de verbas orçamentárias, foram de fato contempladas no orçamento público (PPA, LDO e LOA) e nos fundos de Saúde na forma de “programas” e se o Conselho de Saúde teve oportunidade de se manifestar quando da elaboração do orçamento público; se os programas foram detalhados em “ações” no orçamento como determinam as leis orçamentárias; se as “ações” estão sendo objeto de gestão pública e prestação de serviços adequada (ex: obras em hospitais e postos de saúde, licitações para compra de medicamentos regulamentados pela ANVISA, ambulâncias, etc.; abertura de concurso público para pessoal e prestação de serviços com qualidade na área de saúde) que garantam o direito humano à saúde.

Nestas hipóteses, o Poder Judiciário não está formulando ou criando política pública, apenas controlando se as suas sete etapas (agenda pública; diagnóstico; formulação da política pública; estratégia e decisão política com vistas a garantir o desenvolvimento; detalhamento da política em planos e indicação de programas; inclusão dos programas previstos nos planos no PPA; gestão do PPA compreendendo implementação, controle avaliação e revisão de programas) foram cumpridas por quem de direito e determinando que se execute a política pública. A determinação judicial que se espera é no sentido de determinar o cumprimento de

políticas já estabelecidas, o que não implica em interferir em âmbito de discricionariedade de outro Poder seja ele o Executivo ou o Legislativo. Como ressaltou o Ministro Gilmar Mendes, o problema não é de inexistência, mas de execução (administrativa) das políticas públicas pelos entes federados. O Poder Judiciário não está criando política pública, apenas determinando o seu cumprimento. E assim sendo, a existência de um direito subjetivo público a determinada política pública parece ser evidente.

Por fim, registre-se que após a audiência pública promovida pelo Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça aprovou, em 6 de março de 2010, resolução instituindo o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e a solução de demandas relativas à assistência à saúde, processo este que é conhecido como “judicialização da saúde”. A criação deste Fórum demonstra a preocupação do CNJ com o elevado número de demandas judiciais, e que, segundo o Conselheiro Relator do CNJ Milton Nobre, “é o espaço apropriado para que o CNJ com a contribuição de autoridades do governo, especialistas e da sociedade civil possam acompanhar o desenvolvimento dos assuntos pertinentes à política pública de saúde”.

O CNJ aprovou, também, no dia 31 de março de 2010, a Resolução nº, 31 para que os tribunais adotem medidas para subsidiar os magistrados a fim de assegurar-lhes maior eficiência na solução das demandas judiciais envolvendo a assistência a saúde.

De acordo com o Ministério da Saúde, os gastos do órgão só com a compra de medicamentos por determinação judicial vêm aumentando consideravelmente no decorrer dos anos. Segundo o MS, foram gastos R 2,4 milhões, em 2005; R\$ 7,6 milhões, em 2006; R\$ 17,3 milhões, em 2007; e R\$ 52 milhões em 2008³²⁶. É de se imaginar que as ações do Ministério Público junto ao Poder Judiciário para garantir o direito a medicamentos para os pacientes necessitados têm provocado, em parte, impacto nos gastos.

³²⁶ Fonte: <<http://www.segs.com.br>>, em 22.06.2010.

4.2.4.4 Ações Emergenciais do Ministério Público na Área do Trabalho que Impactam no ODM 1, 7 e 8 e a Função do SIM-MP

O organograma estrutural do SIM-MP na área do Trabalho identificou as seguintes Metas, que permitem ao Ministério Público incluir suas ações finalísticas: condições de trabalho; acidentes de trabalho; trabalho escravo; cumprimento da lei do aprendiz, discriminação de gênero; discriminação racial; oportunidades de trabalho para pessoas com necessidades especiais; outras questões.

Para se conhecer o impacto das ações do Ministério Público na área do Trabalho em relação aos 8 ODMs até que sejam cadastrados os Termos de Ajustamento de Conduta e Ações Cíveis Públicas no SIM-MP é necessário consultar o site oficial do Ministério Público do Trabalho³²⁷, que disponibiliza informações acerca do processo de planejamento estratégico desenvolvido no âmbito da Instituição e suas ações finalísticas constantes de Relatórios das Coordenadorias Nacionais, Programas Nacionais, ACPs e TACs.

O Ministério Público do Trabalho lançou, em 24.06.2009, o seu Planejamento Estratégico, com diretrizes e metas da Instituição até 2022. Dentre as principais metas, destacam-se a intensificação das ações de erradicação do trabalho escravo e degradante; a eliminação de fraudes trabalhistas; o combate à exploração de crianças e adolescentes e o combate à corrupção nas relações de trabalho. Os outros ramos do Ministério Público também atuam na área do trabalho, mas a atribuição de maior especialização é a do MPT.

4.2.4.5 Ações Emergenciais do Ministério Público na Área de Moradia que Impactam no ODM 1, 7 e 8 e a Função do SIM-MP

O organograma estrutural do SIM-MP na área de Moradia identificou as seguintes Metas, que permitem ao Ministério Público incluir suas ações finalísticas: acesso à moradia; área de invasão de terra; área de risco; espaços públicos para esporte e lazer; loteamentos clandestinos ou irregulares; moradia em área de preservação permanente; outras questões relativas à sub/área; requisitos mínimos

³²⁷ Em <http://www.mpt.gov.br>.

da moradia adequada; saneamento básico domiciliar na área urbana.

Será possível se conhecer o impacto da atuação do Ministério Público na área de Moradia em relação aos 8 ODMs quando forem inseridos os TACs e ACPs no SIM-MP, permitindo se visualizar o conteúdo das peças elaboradas pelo Ministério Público. Até que isso aconteça o caminho para pesquisar as ações Institucionais seria entrar em contato com os ramos do Ministério Público da União e dos Estados tentando identificar quais deles disponibilizam abertamente o conteúdo das ações para consulta aberta (a maioria não disponibiliza), inclusive pesquisando nas áreas dos Centros de Apoio Operacionais do Ministério Público. Ou pela internet pesquisar em sites de pesquisa, a exemplo do Google, “ministério público loteamentos clandestinos e irregulares”, sendo, assim, possível identificar comentários acerca das ações desenvolvidas pela Instituição. Contudo, o ideal para fins de pesquisa seria ter o conteúdo das petições (TACs e ACPs) inseridas e sistematizadas no SIM-MP.

Outro caminho seria o de se buscar no Poder Judiciário³²⁸ o conteúdo das decisões do Poder Judiciário nas ações civis públicas e outras ajuizadas pelo Ministério Público (entretanto, a pesquisa, além de não ser centralizada por temas, como se pretende visualizar no SIM-MP, não irá trazer o conteúdo das peças produzidas pelo Ministério Público)³²⁹. Esses caminhos de pesquisa também são válidos para quaisquer das grandes áreas de atuação do Ministério Público, para além da Moradia. Entretanto, o acesso aos sites do Poder Judiciário não trará, na íntegra, o conteúdo das ações do MP, que é o que se pretende com o SIM-MP.

4.2.4.6 Ações Emergenciais do Ministério Público na Área da Renda que Impactam no ODM 1, 7 e 8 e a Função do SIM-MP

Na área de Renda, o organograma estrutural do SIM-MP identificou as seguintes Metas, que permitem ao Ministério Público incluir suas ações finalísticas:

a) Sub-área Assistência Social: contratação de assistentes sociais; programas

³²⁸ Nos sites oficiais – Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral, Tribunal Superior do Trabalho, Superior Tribunal Militar, Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho, Tribunais Regionais Eleitorais e Tribunais de Justiça.

³²⁹ O site <<http://www.jusbrasil.com.br>>, no ícone jurisprudência, também permite pesquisar julgados alusivos às ações ajuizadas pelo Ministério Público (ex: insira ação civil pública - loteamento clandestino ou irregular).

assistenciais (ausência, funcionamento e transferência de renda, etc.); cumprimento da Lei Orgânica da Assistência Social; outros; b) Sub-área Previdência Social: desrespeito aos direitos previdenciários e outros.

O SIM-MP ainda não foi alimentado com o conteúdo dos TACs e ACPs nesta área, muito embora se tenha conhecimento que o Ministério Público intervém efetivamente neste campo. Pelo site <<http://www.jusbrasil.com.br>>, por exemplo, é possível, no item jurisprudência, inserir: “ação civil publica, benefício de prestação continuada e LOAS”, que se terá acesso a vários julgados do Poder Judiciário nesta área, inclusive no tocante à legitimidade do Ministério Público para ajuizamento das ações.

Na área de Assistência Social a atuação do Ministério Público tem incentivado a criação e contribuído para o eficaz funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, espaços de grande importância na formulação das diretrizes da política de assistência social e exercício do controle social. No âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná o trabalho é coordenado pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Direito Constitucional e sugere-se, para fins de aprofundamento da pesquisa neste campo, as obras intituladas “Controle social, financiamento e democracia: política de assistência social”, elaborado pelo Centro Interdisciplinar de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas - CIPEC³³⁰, e “LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social Anotado”³³¹ ;

No campo da Previdência Social e do regime de previdência dos Servidores Públicos o trabalho do Ministério Público diz respeito à fiscalização da regularidade dos benefícios previdenciários reclamados pelos beneficiários e controle quanto ao uso irregular dos recursos públicos.

No campo da Previdência Pública à Previdência Privada Associativa (perspectivas de futuro que podem impactar nas políticas públicas): embora não se trate de previdência pública – regime geral de previdência social ou regime próprios dos servidores públicos, que são as áreas em que tradicionalmente o Ministério Público atua -, identificou-se, aqui, um novo campo de interesse por parte das Associações de Classe das carreiras jurídicas públicas do Brasil (Ministério Público, Magistratura, Defensores Públicos, Advogados da União e Procuradores do Estado).

³³⁰ Fonte de referência – BATTINI, Odária; COLIN, Denise R. Arruda; FOWLER, Marcos Bittencourt. *Controle Social, Financiamento e Democracia*. Curitiba: CIPEC/Fundação Araucária, 2003. 91 pp. Apoio Fundação Araucária, CNPQ e Ministério Público do Estado do Paraná.

³³¹ Fonte de referência: COLIN, Denise R.A.; FOWLER, Marcos Bittencourt. São Paulo: Veras, 1999.

Trata-se da criação relativamente recente da Previdência Associativa – Fundação sem fins lucrativos³³² - por mais de 50 Associações de Classe do Brasil, denominada JUSPREV³³³, com vistas a proteger, sobretudo, os Membros que ingressaram nas carreiras jurídicas a partir da Emenda Constitucional nº. 41/2003 e que, em tese, não terão direito a aposentadoria com integralidade e paridade³³⁴, caracterizando uma situação que preocupa todas as carreiras públicas de Estado, no Brasil. O modelo aqui adotado pelas Associações de Classe de Carreiras Jurídicas Públicas é pioneiro e um campo ainda novo no País, porém com grande potencial de crescimento. Trata-se de um Fundo de Pensão que impacta diretamente no sistema financeiro e no desenvolvimento nacional, como demonstra a situação dos Fundos de Pensão de Países Desenvolvidos, que equivale a mais de 100% do PIB³³⁵.

A JUSPREV nasceu fruto da iniciativa da Associação Paranaense do Ministério Público, na época em que a presidi, de convidar Associações congêneres para discutir e criar uma Previdência Associativa própria, seguindo, de certa forma, o caminho adotado pelos funcionários do Banco do Brasil quando criaram a PREVI e dos advogados com a criação da OAB-Prev. Imagina-se que outras Associações de Classe também irão se organizar neste sentido.

Desde a Constituição Federal de 1988 reformas e ajustes estruturais vem sendo feitos no Sistema Previdenciário. A questão demográfica, no Brasil, indica significativo aumento populacional nas próximas décadas na relação entre jovens e idosos, um fator que impacta na previdência. No âmbito governamental, estão em curso estudos sobre um novo ajuste na Previdência e na seara da Previdência o Ministro propõe unificar, a longo prazo, os regimes de aposentadorias dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos. Neste cenário de inseguranças, o que se busca através da Previdência Privada (JUSPREV) é o planejamento de longo prazo e segurança para o futuro através de um sistema equilibrado de capitalização e não de repartição simples, e com equilíbrio atuarial sem risco.

Compete ao Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPc), colegiado da estrutura básica do Ministério da Previdência Social, exercer a função

³³² Baseada no artigo 202 da Constituição Federal e Lei Complementar nº. 109.

³³³ Endereço eletrônico: <<http://www.jusprev.org.br>>

³³⁴ Lei nº. 10.887/2004.

³³⁵ Artigo a este respeito, intitulado “A união e a força associativa com a criação da JUSPREV”, está publicado na Revista da Escola Nacional da Magistratura (ano III, nº 5, de maio de 2008, p. 139).

de regulador do regime de previdência complementar operado pelas entidades fechadas de previdência complementar (Ex: JUSPREV, PREVI, PETROS, FUNCEF, etc.). O Conselho é integrado e presidido pelo Ministro da Previdência e por representantes da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), Secretaria de Políticas de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, entidades fechadas de previdência complementar, patrocinadores e instituidores de planos de benefícios das entidades fechadas de previdência complementar, e por participantes e assistidos de planos de benefícios das entidades fechadas de previdência complementar.

Fui nomeada pelo então Ministro da Previdência Social, Carlos Eduardo Gabas, Conselheira titular do Conselho Nacional de Previdência Complementar na qualidade de Membro do Conselho representante dos patrocinadores e instituidores de planos de benefícios, em função da relevância que a JUSPREV atualmente exerce no cenário previdenciário. Uma das análises que pretendo desenvolver é “se e como os fundos de pensão podem contribuir para o financiamento de políticas públicas”, de um lado garantindo a rentabilidade, segurança e liquidez dos fundos e, de outro, facilitando o financiamento em longo prazo de investimentos na área social, em especial, na infraestrutura.

4.2.4.7 Ações Emergenciais do Ministério Público na Área do Meio Ambiente que Impactam no ODM 7 e a Função do SIM-MP

O organograma estrutural do SIM-MP na área do Meio Ambiente identificou as seguintes Metas, que permitem ao Ministério Público incluir suas ações finalísticas: arborização; áreas de preservação permanente; reciclagem de resíduos; reserva legal e/ou mata ciliar; danos causados ao meio ambiente em geral; lixo hospitalar; lixo urbano; qualidade do sistema de tratamento de esgoto; outros.

Na área ambiental existem inúmeros Termos de Ajustamento de Conduta e Ações Civis Públicas propostas pelo Ministério Público. A proposta do SIM-MP é a de cadastramento das peças produzidas pelo Ministério Público para gerar interatividade entre os Membros da Instituição e a Sociedade.

Algumas peças, a título de amostragem, estão disponibilizadas no Sistema (SIM-MP) para acesso aberto, tais como: a) ação civil pública por poluição sonora além do limite e horário permitidos no alvará de funcionamento; b) ação civil pública visando a cassação da licença de operação da empresa x e responsabilização dos representantes das entidades envolvidas por danos a flora e fauna da região; c) vários termos de ajustamento de conduta referente a compromisso de constituição de área de preservação permanente (mata ciliar) e reserva legal mediante reflorestamento ou regeneração natural nos termos da Lei nº. 4771/65; d) termo de ajustamento de conduta em que o compromissário se responsabiliza por apresentar a proposta emergencial de gerenciamento de resíduos sólidos protocolado junto ao IAP, bem como dos resíduos acumulados no pátio da empresa, aterro sanitário e barracões existentes na cidade; e) ação civil pública em face da construção de edifício que acarretará prejuízo às condições de insolação, ventilação, escoamento de águas pluviais e desconfiguração da paisagem urbana local.

Registre-se, ainda, que no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná a primeira ação civil pública no Estado contra a SANEPAR (Companhia de Saneamento do Paraná) foi ajuizada por esta doutoranda, em conjunto com o Promotor de Justiça Leonildo de Souza Grota, na Comarca de Cambé, tendo como objeto a construção de um Sistema de Tratamento de Esgoto eficiente. A ação foi julgada procedente no âmbito do Poder Judiciário e obras foram executadas³³⁶.

4.2.4.8 Ações Emergenciais do Ministério Público na Área do Consumidor que Impactam no ODM 8 e a Função do SIM-MP

Metas: qualidade dos produtos; qualidade dos serviços; publicidade de produtos ou serviços; acesso a serviços públicos; consórcios; planos de saúde; aumento de mensalidades escolares³³⁷.

³³⁶ Para estender a pesquisa nesta área, valem os mesmos comentários feitos para a hipótese que trata da moradia.

³³⁷ Idem à nota anterior.

4.2.4.9 Ações Emergenciais do Ministério Público na Área Eleitoral que Impactam no ODM 8 e a Função do SIM-MP

Metas: propaganda eleitoral; compromissos de campanha: em relação à saúde; em relação a ações voltadas ao meio ambiente; em relação à infância e juventude, outros³³⁸.

4.2.4.10 Ações Emergenciais do Ministério Público na Área de Fundações e Terceiro Setor que Impactam no ODM 8 e a Função do SIM-MP

Metas: fiscalização das fundações e entidades do terceiro setor^{339 340}.

4.2.4.11 Ações Emergenciais do Ministério Público na Área da Justiça Social que Impactam nos ODMs 3 e 8 e a Função do SIM-MP

O organograma estrutural do SIM-MP na área de Justiça Social identificou as seguintes subáreas e metas, que permitem ao Ministério Público incluir suas ações finalísticas:

- Subárea de atuação criança e adolescente; Subárea de atuação índio; de atuação idoso; de atuação portador de necessidades especiais; de atuação preso; de atuação outros grupos humanos em situação de preconceito e vulnerabilidade social; gratuidade de registros de nascimento e óbito.

- Metas: as metas, em geral, dizem respeito às questões referentes à criação ou funcionamento dos Conselhos dos Direitos, Conselhos Tutelares e Conselhos Sociais; programação orçamentária; eficiência dos programas da rede de atendimento; planos de ações das políticas públicas e outros. Na subárea referente aos presos, destaca-se ainda as questões específicas referentes à melhoria de condições das cadeias públicas e casa de detenção; interdição de cadeias públicas;

³³⁸ Idem à nota anterior.

³³⁹ Idem à nota anterior.

³⁴⁰ No aspecto doutrinário, para se conhecer o papel do Ministério Público sugere-se a obra “Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social”, de autoria do Membro do Ministério Público José Eduardo Sabo Paes, ex-Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal.

implantação de detentos no sistema penitenciário; fiscalização dos incidentes de execução.

O SIM-MP espera receber a inclusão de dados referentes aos Termos de Ajustamento de Conduta e Ações Cíveis Públicas ajuizadas perante o Poder Judiciário, visando a criação dos Conselhos, a garantia dos direitos dos beneficiários da atuação do Ministério Público, o apoio ao controle social, financiamento, etc.

4.2.4.12 Ações Emergenciais do Ministério Público na Área Institucional que Impactam no ODM 8 e a Função do SIM-MP

O organograma estrutural do SIM-MP na área Institucional identificou as seguintes Metas, que permitem ao Ministério Público incluir suas ações finalísticas:

- Questões relativas: ao CNPG; à democratização da Administração Superior; à gestão Institucional; à otimização da atuação na seara cível e criminal; à racionalização da intervenção; à reestruturação de órgãos auxiliares; à regionalização; ao CNMP; aos Conselhos Superiores; ao Planejamento Estratégico; ao Planejamento Orçamentário; ao CNCG; às Ouvidorias; e outras.

Estes são campos ainda em fase de discussão e reflexão no âmbito do Ministério Público. Existe movimento no sentido de racionalizar alguns tipos de intervenção, sobretudo na esfera cível, para potencializar as intervenções nas questões coletivas de maior relevância e impacto social. Neste sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público inovou e editou Recomendação para que os Ministérios Públicos editem atos que redefinam sua intervenção institucional, de modo a priorizar o planejamento e direcionem suas ações para questões que tenham maior repercussão social. A recomendação, aprovada em 27 de abril de 2010, é resultado de profundo estudo elaborado pelo Conselheiro Cláudio Barros Silva³⁴¹, recomendando posições que possam ser assumidas no planejamento e nos planos estratégicos da Instituição, balizadas pelas diretrizes ali consignadas. No corpo do voto do eminente Relator ele destaca o posicionamento crítico e construtivo do Promotor de Justiça do Estado do Paraná, Márcio Berclaz, coincidentemente, um dos coadjuvantes na construção do SIM-MP.

³⁴¹ Disponível para acesso no site <http://www.cnmp.gov.br/noticias_cnmp/2010/cnmp-expede-recomendacao-sobre-atuacao>.

Não restam dúvidas de que o posicionamento do CNMP³⁴² passa a ser um marco histórico, um divisor de águas que vai gerar efeitos futuros e de longo prazo para a planificação democrática do Ministério Público e para as ações finalísticas daí decorrentes. A tratativa do tema no Ministério Público do Paraná acerca da racionalização no nível começou a ser discutida em 2001, e em junho de 2002 foi realizado um Congresso Estadual, com expressiva participação de Membros do Ministério Público, destacando-se a do Procurador de Justiça e atual Conselheiro do CNMP, Cláudio Barros Silva. A Corregedoria Geral do Paraná editou recomendação visando flexibilizar a atuação após o Encontro de Ipojuca, cujo ato restou prejudicado com a edição da Resolução nº. 35/2004, do Colégio de Procuradores. O tema recentemente voltou à tona durante o Encontro de Alinhamento Estratégico da Instituição, onde foi apontado como “um dos maiores desafios a serem enfrentados pelo Ministério Público”³⁴³.

A nosso ver, o maior desafio a ser enfrentado pelo Ministério Público transcende a questão da racionalização da intervenção no nível³⁴⁴, estando por vir no passo seguinte. O desafio consiste em como atuar no campo das políticas públicas, na condição de agente indutor e controlador externo de tais políticas, interagindo com os diversos atores sociais que integram o corpo político, em todas as etapas que formam o ciclo das políticas públicas³⁴⁵, a fim de garantir a democracia, o desenvolvimento e proteger os direitos humanos em todas as suas dimensões, agindo com a virtude da serenidade³⁴⁶ e independência absoluta nas tensões que surgirem com outros Poderes a caminho da planificação democrática. Eis o desafio para construir políticas públicas capazes de resultar ações sociais que darão concretude ao direito e ensejarão o devido respeito à dignidade da pessoa humana. E, ainda, fazer com que esta atuação finalística que se espera dos agentes do Ministério Público no campo das políticas públicas possa ser objeto de uma

³⁴² Que reflete discussões que tiveram início em 2001, no âmbito do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e alargada pelo Conselho Nacional de Corregedores do Ministério Público dos Estados e da União, fato que resultou na edição da chamada Carta de Ipojuca).

³⁴³ Ver mais em <<http://www.mp.pr.gov.br/arquivos/File/imprensa/mpnmaijul09.pdf>>.

³⁴⁴ Esta é uma questão instrumental necessária para ampliar o foco Institucional na direção da efetividade das políticas públicas

³⁴⁵ O ciclo das políticas públicas e suas sete etapas foram objeto de análise no capítulo V desta tese.

³⁴⁶ A palavra serenidade foi usada em homenagem a Norberto Bobbio que na obra “Elogio da serenidade e outros escritos morais” (São Paulo: UNESP, 2002) destaca: “a serenidade é o contrário da arrogância, entendida como opinião exagerada sobre os próprios méritos, que justifica a prepotência (p. 39). “o homem sereno é tranqüilo, mas não submisso” (p. 41). “O submisso é aquele que renuncia à luta por fraqueza, por medo, por resignação. O sereno não, refuta o destrutivo confronto da vida por senso de aversão, pela inutilidade dos fins a que tende este confronto, por um sentimento profundo de distanciamento dos bens que estimulam a cumpidez dos demais...”.

verdadeira planificação democrática da Instituição (planejamento estratégico), consubstanciado em um Plano de Ação cujos objetivos interajam com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil previstos no artigo 3º da Constituição Federal.

Lembrando apenas que este Plano de Ação deve conter: os objetivos em cada área, as estratégias que serão adotadas, os programas que serão criados ou aprimorados, as metas a serem atingidas e as ações finalísticas que se espera sejam desenvolvidas e atingidas em cada Promotoria, identificando, também, os recursos humanos e materiais que serão disponibilizados e por qual período. Caso contrário, se a Instituição democraticamente não caminhar para a planificação democrática efetiva e de longo prazo, publicizando suas metas num Plano de Ação e instituindo os programas, não será possível, sequer, submetê-la a uma Avaliação Institucional com caráter científico para aferir o resultado das ações finalísticas e, se for o caso, buscar o seu aprimoramento.

A obra “Ministério Público – Reflexões sobre Princípio e Funções Institucionais”³⁴⁷, organizada por Carlos Vinícius Alves Ribeiro, além de atual, traz uma série de artigos de Membros do Ministério Público, professores, doutrinadores e advogados que revelam questões atuais que vem sendo enfrentadas no campo Institucional.

4.2.4.13 Ações Emergenciais do Ministério Público na Área do Patrimônio Público que Impactam no ODM 8 e a Função do SIM-MP

O organograma estrutural do SIM-MP na área do Patrimônio Público identificou as seguintes Metas, que permitem ao Ministério Público incluir suas ações finalísticas: Nepotismo, cargos comissionados; concurso público; contratação sem licitação; desvio de verbas públicas; improbidade administrativa e outras áreas de atuação.

Para avaliar o impacto das ações do Ministério Público na área de Defesa do Patrimônio Público e que impactam no 8º ODM espera-se que, neste campo, o SIM-MP receba a inclusão das Ações Cíveis Públicas que o Ministério Público move para

³⁴⁷ Conforme RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.) .Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010.

combater o nepotismo e as Ações Cíveis de Improbidade Administrativa, visando coibir os atos de improbidade, tais como desvio de recursos públicos, para que se possa, então, a partir dos dados incluídos no Sistema (SIM-MP), proceder esta avaliação externa. No item a seguir, para ilustrar, descreve-se como se dá a atuação do Ministério Público no combate ao nepotismo.

4.2.4.13.1 Nepotismo

Elegemos o nepotismo no Brasil e no Estado do Paraná como foco de pesquisa mais aprofundada pela relevância e atualidade do tema, dada a repercussão política no campo das políticas públicas e jurídica em todas as esferas de Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, e no âmbito interno e externo do Ministério Público, sobretudo, pela postura ativa que o Ministério Público vem assumindo no combate ao nepotismo.

Sabe-se que o combate ao nepotismo impacta no 8º Objetivo de Desenvolvimento do Milênio – “todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento”, visto que, um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento é a rede de influência que gera a corrupção e desvio de recursos públicos, e que pode, em alguns casos, ser acobertada pela cultura protecionista do nepotismo, que se vale da rede de parentesco e conluio em cargos comissionados no serviço público para ocultar o desvio de recursos públicos, como demonstrou recentemente o caso que está sendo investigado na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná.

Com se sabe, o Ministério Público adota posturas de cobrança em relação a determinados temas que tem sua origem na cultura brasileira e, por conseqüência, enfrenta uma série de tentativas de cerceamentos e obstáculos decorrentes de sua atuação constitucional, principalmente quando os interesses que defende colidem com *habitus* consolidados nas elites políticas. Como exemplos desses enfrentamentos, tensões e reações, podem-se citar vários: nepotismo; tentativa de não aplicação da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos e apenas aos funcionários públicos que não são gestores de recursos públicos; aprovação inconstitucional do foro privilegiado para determinadas autoridades que exercem cargos públicos; tentativa de cerceamento do poder investigatório do Ministério Público; projetos de alteração da lei de improbidade administrativa com imposição

de sanções severas aos agentes do Ministério Público; tentativa de inserção de censura ou “mordaca”³⁴⁸ para evitar a publicização de determinadas ações; ameaça de redução do percentual orçamentário destinado ao Ministério Público, por parte do Governo entre outros.

Dentre estes obstáculos, analisa-se, aqui, o nepotismo, um tema de especial interesse para a sociologia na medida em que está relacionado ao protecionismo familiar e à origem das famílias. Para contextualizar, discorre-se sobre o nepotismo no Brasil e, em específico, no Estado do Paraná.

Nos itens a seguir tratar-se-á do que é nepotismo; sua origem histórica; o papel do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público, da AMB e da Súmula Vinculante do STF para coibir o nepotismo.

No âmbito do Estado do Paraná o objeto principal será a ação do Ministério Público do Estado no combate ao nepotismo interno e externo no âmbito de outros Poderes e Instituições. A ação do Ministério Público Estadual será analisada em três períodos: 1º período de 2002 a 2004; 2º período de 2004 a início de 2009; 3º período de abril de 2009 a julho de 2010.

4.2.4.13.2 Nepotismo e Origem Histórica

O Conselho Nacional de Justiça, em matéria eletrônica publicada em 15 de dezembro de 2008, assim define o termo:

Nepotismo é o favorecimento dos vínculos de parentesco nas relações de trabalho ou emprego. As práticas de nepotismo substituem a avaliação de mérito para o exercício da função pública pela valorização de laços de parentesco. Nepotismo é prática que viola as garantias constitucionais de impessoalidade administrativa, na medida em que estabelece privilégios em função de relações de parentesco e desconsidera a capacidade técnica para o exercício do cargo público. O fundamento das ações de combate ao nepotismo é o fortalecimento da República e a resistência a ações de concentração de poder que privatizam o espaço público (CNJ, 2009, p. 1).

³⁴⁸ Tem sido vários os projetos de lei com o intuito de “amordaçar” o Ministério Público, nos últimos anos. A última tentativa é a de autoria do Deputado Federal Paulo Maluf, que responde várias ações na Justiça, (PL 265/2007) e que propõe alterações na lei da ação popular, na lei da ação civil pública e na lei de improbidade, e prevê a condenação de membros do Ministério Público, autores de tais ações quando for reconhecida a intenção de perseguição política ou má-fé, odendo ser responsabilizados com multa e detenção de 6 a 10 meses, além da indenização por danos morais. As mobilizações e reações do Ministério Público estão relatadas na APMP em Revista, editado pela Associação Paranaense do Ministério Público em julho de 2010, ano IV, nº 05.

O cientista político Ricardo Costa de Oliveira, em artigo científico intitulado “Redes de Nepotismo como processo de produção e reprodução das desigualdades”³⁴⁹ conclui (p. 27), que

[...] o fenômeno do nepotismo vem sempre de cima, das mais altas hierarquias (...) “o poder executivo, legislativo, judiciário, os tribunais de contas, os cartórios”³⁵⁰, todos estão em maior ou menor grau atravessados por relações de parentesco e por diferentes formas de nepotismo” (...). Por que há tanta desigualdade dentro do Estado e muito maior, ainda, na sociedade civil? Um dos elementos explicativos para a construção das desigualdades são as redes de nepotismo, historicamente donas do poder e das decisões das públicas no Estado.

Acrescenta, ainda, que “O fenômeno do nepotismo não é apenas uma curiosidade ou o resquício de uma arcaica cultura política, mas é uma das formas centrais de organização social e política de segmentos da elite e da classe dominante. É uma relação orgânica de produção e reprodução de mecanismos de poder, de riqueza e de concentração de renda”.

Para Ricardo Costa de Oliveira,

[...] a desigualdade gerada pelas redes de nepotismo é um processo histórico de longa duração e merece ser investigado em abrangentes pesquisas empíricas, definidas em novas abordagens teóricas e conceituais a partir de novas agendas de pesquisa e com novos objetos de estudo [...]. É preciso criar um Observatório do Nepotismo no Brasil, estudando e listando grupos familiares de poder militantes no nepotismo e na desigualdade social. O nepotismo é incompatível com a moderna democracia e com a moderna idéia de cidadania.

O estudo científico do nepotismo se dá através do estudo dos ricos e poderosos e da pesquisa sobre a classe dominante, e se operacionaliza através do método genealógico, cuja base de sustentação na genealogia, que é a ciência da

³⁴⁹ Disponível em <[http://www.anpocs.org.br_portal_component_option, com_docman_task,doc_download_gid,236_\[1\].pdf](http://www.anpocs.org.br_portal_component_option, com_docman_task,doc_download_gid,236_[1].pdf)>. Adobe Reader>.

³⁵⁰ O Conselho Nacional de Justiça ao julgar relatório da inspeção feita no Poder Judiciário do Estado do Paraná identificou 113 indícios de irregularidades e apenas 1 boa prática, conforme destacou a Gazeta do Povo na edição de 1º de julho de 2010 p.01. O relatório está disponível para consulta no site do CNJ. Na edição de 18 de julho de 2010, o Jornal Gazeta do Povo estampou a seguinte manchete: “Como os cartórios do Paraná tornaram-se feudos – Levantamento do Conselho Nacional de Justiça nos cartórios do país apontou o Paraná como o estado com as mais graves irregularidades. Das quase 1,1 mil serventias paranaenses cerca de 350 foram declaradas vagas porque os responsáveis não fizeram concurso. A gravidade maior está no *modus operandi* aplicado, que permitiu a perpetuação de famílias no comando de cartórios rentáveis e permutas ilegais. Para entender como a situação chegou a este ponto é preciso voltar no tempo e lembrar a criação de leis estaduais com vícios constitucionais, com a convivência dos três poderes”. As duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal em 2004, uma pelo Ministério Público Federal (Adin 3248) e uma pela AMB (Adin 3253), com pedido de liminar, ainda aguardam julgamento. Ver mais em <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=1026183&tit=O-jeitinho-paranaense-de-regular-cartorios>> e o site do STF para acompanhar o andamento.

história das famílias, e que fornece uma metodologia de pesquisa fundamental para a sociologia dos ricos e poderosos, revelando estruturas e relações de parentesco entre diferentes indivíduos e famílias ao longo do tempo. A genealogia consiste em uma estrutura social temporalmente organizada em termos reais, ou mesmo imaginários, de modo a conectar e estruturar vários indivíduos e grupos familiares em complexas redes de parentesco e de interesses unidas entre si (OLIVEIRA, 2009, p.5).

Em que pese o fato de que o escopo principal desta tese não seja o de descortinar a genealogia das famílias e as relações de parentesco acobertadas pelo nepotismo, no Paraná³⁵¹, buscar-se-á, nos próximos itens, contribuir, em parte, para o estudo científico da genealogia, mostrando, no campo jurídico, como tem se efetivado o combate ao nepotismo no âmbito dos Poderes. Esta abordagem será feita dando-se destaque ao Ministério Público, especialmente no Estado do Paraná, de como esta instituição tem exercido o seu papel no combate ao nepotismo – que, por vezes, oculta uma rede de clientelismo, patrimonialismo e corrupção – e, desta forma, contribuído para o 8º Objetivo de Desenvolvimento do Milênio – “todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento”. O nepotismo, ao lado da corrupção, da exploração da mão de obra, da escravidão, da desigualdade na distribuição das riquezas e da ineficiência no serviço público, infelizmente, também faz parte da herança brasileira. Entretanto, é a indignação com este cenário que serve para motivar as pessoas a revolucionar e mudar este sistema arcaico, deflagrando, para tanto, as ações necessárias.

No Brasil, desde os primórdios já existia muita corrupção, troca de favores e falcaturas em negócios públicos e privados. O resgate da história ajuda a explicar muito do que, na prática, ainda acontece hoje. Porém, é necessário romper com essas relações de “clientelismo” e “patrimonialismo” existentes entre estruturas de poder e estruturas de parentesco e implementar, definitivamente, a mudança cultural rumo à ética, à seriedade, à transparência e à eficiência no campo do serviço público e das políticas públicas.

José Murilo de Carvalho, no artigo “Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual” (CARVALHO, 1997, p. 229-245), registra que há

³⁵¹ Trabalho este que vem sendo realizado pelo cientista político Ricardo de Oliveira, vide: obra O Silêncio dos Vencedores – genealogia, classe dominante e Estado do Paraná. Artigos científicos: “Redes de Nepotismo como processo de produção e reprodução de desigualdades”; “Famílias, poder e riqueza: redes políticas no Paraná em 2007” (disponíveis na Internet)

imprecisão e inconsistência no uso de conceitos básicos como mandonismo, coronelismo, clientelismo, patrimonialismo e feudalismo. São conceitos relacionados, mas que não são sinônimos, guardando, cada um, suas especificidades, além de representarem curvas diferentes de evolução. O clientelismo, de modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político e, sobretudo na forma de votos, e perpassa toda a histórica política do país. (CARVALHO, 1997, p. 233).

George Avelino Filho em artigo intitulado “Clientelismo e Política no Brasil: revisitando velhos problemas”, também trata do conceito de clientelismo:

O conceito de clientelismo, utilizado pelos antropólogos no estudo do poder pessoal em pequenas comunidades, foi apropriado pelos cientistas políticos a partir do final da década de 50 e início dos anos 60, no estudo das “sociedades em desenvolvimento”. Seu uso tornou-se comum como paradigma de explicação para os “desajustes” entre o desenvolvimento econômico-social e a falta de estabilidade das instituições políticas. O modelo de análise que se generalizou assumiu a perspectiva do “desenvolvimento político”, caracterizando-se em três estágios de desenvolvimento: sociedades tradicionais, sociedades em transição e sociedades politicamente desenvolvidas. O artigo discute a passagem do segundo para o terceiro estágio, que constitui, para o autor, o problema do caso brasileiro, concentrando-se na análise do clientelismo eleitoral (AVELINO FILHO, 1994, p. 225).

O sociólogo Ricardo Costa de Oliveira na obra intitulada “O Silêncio dos Vencedores – genealogia, classe dominante e Estado do Paraná”, enfatiza o conceito de patrimonialismo:

O conceito de patrimonialismo conhece uma grande variedade de definições na ciência política brasileira. A indissociação entre a esfera pública da privada é uma das características centrais do fenômeno da dominação patrimonialista [...] A influência das grandes famílias da classe dominante com a sua órbita privada no controle do público através da patronagem, do clientelismo, dos privilégios, dos favoritismos e da corrupção é endêmica na política brasileira (OLIVEIRA, 2001, p. 343).

Na referida obra, o autor traz uma minuciosa análise das relações entre estruturas de poder e estruturas de parentesco no Paraná. O livro traz reflexões da sociologia política que permitem não apenas pensar aspectos da história política do Paraná, como também mostra quem é quem no Paraná e quais as redes de parentesco que, coincidência ou não, interagem e se entrelaçam com o combate ao nepotismo (favorecimento de vínculo de parentesco nas relações de trabalho).

Para o sociólogo Ricardo Costa de Oliveira:

O Estado é forte contra os inimigos externos e de classe. Também é forte contra membros isolados da classe dominante, fora do grupo no poder e que por acaso tentem desafiar o seu poder regulador e ordenador. Mas o Estado é fraco na sua capacidade de impor de maneira objetiva e universal a lei e a ordem na construção da esfera da administração pública devido à sua porosidade relativa à própria classe dominante que o controla (OLIVEIRA, 2001, p. 346).

Não há dúvida que a prática do nepotismo no âmbito do Estado pelos detentores da Classe e do Poder dominante é um dos seus grandes pontos fracos na sua capacidade de cumprir os princípios constitucionais que se aplicam à administração pública. Superar esta fragilidade do Estado implica em uma mudança histórica, cultural e jurídica de valores e princípios. Qual o papel dos Poderes e da Instituição Ministério Público neste processo de combate ao nepotismo?

4.2.4.13.3 Ano de 1980 - O Papel do Supremo Tribunal Federal (STF) no Combate ao Nepotismo

Nos últimos anos o Ministério Público Brasileiro vem ajuizando junto ao Poder Judiciário várias ações para combater o nepotismo no âmbito de outros Poderes, o que culminou em sérios conflitos entre estes e a Instituição; o desate final resultou em posicionamentos históricos e favoráveis por parte do Conselho Nacional da Justiça (CNJ), do Conselho Nacional do Ministério Público, da Associação dos Magistrados Brasileiros e do Supremo Tribunal Federal (STF), o que fortaleceu a iniciativa do Ministério Público Brasileiro nesta seara. O Supremo Tribunal Federal é o órgão de cúpula do Poder Judiciário. Compõe-se de 11 Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada, que são nomeados pelo Presidente da República após aprovada sua escolha pela maioria absoluta do Senado Federal³⁵².

Para se compreender qual tem sido o posicionamento histórico do Supremo Tribunal Federal em relação ao nepotismo é importante lembrar que o Supremo foi criado pelo Decreto nº. 848, de 1890, e que, mesmo antes do primeiro precedente

³⁵² Existem vários questionamentos acerca desta composição política entendendo que não é a ideal.

judicial sobre nepotismo no STF, datado de 12 de março de 1997 – (ADI 1521-4 do Rio Grande do Sul), da ADC 12-6 de 2006 e da Súmula Vinculante nº. 13 de 2008, o Regimento Interno do STF de 1980 já proibia administrativamente o nepotismo interno no âmbito da Suprema Corte.

Muito antes da questão do nepotismo tomar a publicidade que tem, hoje, o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal permitiu a contratação de assessores comissionados para os serviços do Supremo Tribunal Federal mas, desde que vedado o nepotismo (vínculo de parentesco – cônjuge ou parente em linha reta ou colateral, inclusive, de qualquer dos Ministros em atividade).

A estruturação interna dos serviços do STF³⁵³ prevista no Regimento Interno que entrou em vigor em 1º de dezembro de 1980 – antes, portanto, da Constituição Federal de 1988, possibilitava a nomeação de cargos comissionados, mas desde que vedado o nepotismo.

Mantendo este mesmo posicionamento e fazendo cumprir os princípios constitucionais, o Supremo Tribunal Federal historicamente tem sido “intransigente em relação à imposição à efetividade do princípio constitucional do concurso público³⁵⁴, como regra a todas as admissões da administração pública” (MORAES, 2003, p. 329). Senão vejamos:

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1521-4 foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal pelo Ministério Público Federal através do Procurador-Geral da República a partir de representações que lhe foram apresentadas pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Desembargador Adroaldo Furtado Fabrício, e do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, Voltaire de Lima Moraes, para fulminar alguns artigos da Emenda Constitucional nº. 12/95, que permitia o nepotismo no âmbito dos Três Poderes, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, tendo como um dos argumentos a contrariedade aos preceitos constitucionais, vez que o preenchimento de cargos em comissão estaria na órbita interna de cada um dos Poderes.

³⁵³ Ver mais, na íntegra, em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislaçãoRegimentoInterno/anexo/RISTF_mar_2009.pdf>.

³⁵⁴ STF – Suspensão de Segurança nº. 1.081-6 ES, *Diário da Justiça*, Seção I, 3 set. 1996, p. 31.187; Suspensão de Segurança nº. 1.082-4/ES, *Diário da Justiça*, Seção I, 3 set. 1996, p. 31.189; Suspensão de Segurança nº. 1.085-9/ES, *Diário da Justiça*, Seção I, 3 set. 1996, p. 31.193, em todos relator o então Ministro-presidente Sepúlveda Pertence.

A Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul prestou informações na ADI ressaltando que a constitucionalidade da Emenda Constitucional que vedava o nepotismo que, dentre outros fundamentos visava preservar a igualdade de acesso aos cargos públicos e, conforme consta da ADI 1521-4 RS, destacou:

O precedente do Superior Tribunal de Justiça lançado quando do julgamento do mandado de segurança n. 2.284-5/SP, quando ficou assentado que a vedação de contratar-se parentes dos magistrados para cargos do Judiciário paulista não se mostrava inconstitucional, preservando-se, isso sim, os princípios da moralidade do serviço público e os do estado republicano, combatendo-se o nepotismo e reforçando-se mesmo a idéia de isonomia, em face de não se ter o concurso público. E resgatou a existência de normas em idêntico sentido, a alcançar: a) o Tribunal de Contas da União (Lei n. 9.165, de 19 de dezembro de 1995); b) o Supremo Tribunal Federal (artigo 357 do Regimento Interno); c) o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (artigo 326 do Regimento Interno).

A suspensão cautelar do dispositivo requerida pelo Ministério Público por maioria de votos dos Ministros do STF foi indeferida, o que representou, à época, um grande e largo passo emblemático no sentido de começar a coibir o nepotismo.

Extraí-se do memorável voto do Relator Ministro Marco Aurélio³⁵⁵ que:

Tênuas têm sido as iniciativas objetivando coibir abusos notados no preenchimento de cargos em comissão: por vezes, são parentes de autoridades do primeiro escalão que efetuam concurso público para ocupação de cargos de menor importância, inclusive os situados na base da pirâmide hierárquica, para, a seguir, à mercê de apadrinhamento revelador de nepotismo, chegarem a cargos de maior ascendência, quer sob o ângulo da atividade desenvolvida, quer considerada a remuneração”; outras vezes ocorre a nomeação direta para o cargo em comissão, surgindo, com isso, em detrimento do quadro funcional que prestou concurso, aqueles que se diferenciam, em dose elevada, pelo chamado “QI”, (sigla irônica que resume a expressão quem indica). A origem dessa situação é remota, com raízes fincadas no período da colonização. A par desse aspecto, tem-se ainda o desvirtuamento das próprias funções, de vez não raro dá-se a investidura para o exercício de funções que, na realidade, não se fazem compatíveis com a nomeação para cargos em comissão.... É esse o contexto no qual exsurtem as leis que, em última instância, indo ao encontro do anseio popular pela afirmação definitiva da moralidade como princípio norteador das instituições públicas, atuam como diques à contenção da ancestral ambição humana. A um só tempo, mediante normas desse feitio, presta-se a homenagem à justiça, na mais basilar acepção do termo, permitindo-se a quem de direito alcançar o patamar pelo qual pagou o preço do esforço, da dedicação e da competência... Ressalto que de modo algum estou aqui a menosprezar a capacidade desse ou daquele indicado. A ênfase é outra: cuida-se aqui de evitar facilidades óbvias, bem ao gosto das medidas profiláticas. Até porque quem merece não precisa de favores: quem faz por onde insiste, faz questão de demonstrar a que veio, num ritual típico de

³⁵⁵ Disponível na ADI 1521-4 (1997), ementa publicada no Diário da Justiça de 17.03.2000 – julgamento pelo Tribunal Pleno do STF em 12/03/1997.

vaidade humana, buscando cargos elevados em entidades públicas onde parente próximo não possui influência maior.

A partir dessas premissas é que o Relator sustentou seu posicionamento firme no combate ao nepotismo e ainda destacou que a sugestão de emenda proposta era ainda mais ampla do que aquela aprovada por Emenda Constitucional, pois não se teria a possibilidade de troca de nomeações entre dirigentes de órgãos e estendia-se até o terceiro grau. Por fim, enfatizou: “Saliento, que sobre o tema, inexistente qualquer precedente específico da Corte”. Ou seja, a ADI 1521-4 foi, de fato, o primeiro precedente apreciado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal a respeito do tema nepotismo.

O Ministro Maurício Correa, em seu voto (ADI 1521-4 – julgada pelo STF) no ano de 1997, também fez consignar:

Louvo o esforço do Estado do Rio Grande do Sul, por ter tido a coragem de inserir, em forma de emenda constitucional, o princípio salutar, ético, que se conjuga perfeitamente com o caput do artigo 37 da Constituição Federal. Oxalá, Senhor Presidente, os outros Estados imitem a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Aliás, orgulho-me de pertencer a esta Corte, sobretudo porque foi ela pioneira, inserindo em seu Regimento Interno essa vedação, fato esse que hoje se espalha pelo Brasil, como se tem visto nas últimas leis constitutivas dos Tribunais Regionais do Trabalho.

O Ministro Carlos Velloso, ao proferir seu voto na ADI 1521-4 - STF, também resgatou fatos históricos que mostram a evolução de regulamentações e leis vedando o nepotismo:

[...] ...propos, no ano de 1993, com a aprovação de Vossa Excelência e dos nossos pares de então, emenda ao Regimento Interno (do Tribunal Superior Eleitoral) proibindo o nepotismo, na linha, aliás, da disposição que consta, há mais de vinte anos, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Aqui, no Supremo Tribunal Federal, dei meu voto de aprovação a idêntica disposição, quando votamos o anteprojeto do Estatuto da Magistratura, que ora estão no Congresso Nacional. E foi com satisfação que dei a minha aprovação ao anteprojeto de lei elaborado pelo Supremo Tribunal Federal, que veio a se converter na Lei 9.421, de 24.12.96, que contém disposição igual, a ser aplicada nas secretarias dos Tribunais e Juízos da União. A proibição da Lei 9.421, de 24.12.96, art. 10, é, pois, oriunda do Supremo Tribunal.

O Ministro Celso de Mello assim registrou em seu voto (ADI 1.521-4) e com muita precisão:

Em suma: quem tem o poder e a força do Estado em suas mãos não tem o direito de exercer, em seu próprio benefício, a autoridade que lhe é conferida. O nepotismo, além de refletir um gesto ilegítimo de dominação patrimonial do Estado, desrespeita os postulados republicanos da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa.

E votou com o Relator no sentido de banir de nossos costumes administrativos a prática ilegítima do nepotismo. Além da ADI 1521 (publicada no ano 2000), também merecem referência outros precedentes do STF acerca do nepotismo: MS 23780 (ano 2006), ADC 12 (ano 2006), que também será objeto de análise em item próprio e o RE 579951 (ano 2008), cujos precedentes ensejaram, finalmente, a edição da Súmula Vinculante 13, no ano de 2008.

4.2.4.13.4 Ano de 2005 – O Papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – Resolução nº. 07/2005

Em 18 de outubro de 2005 o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº. 07, banindo definitivamente as práticas de nepotismo do Poder Judiciário brasileiro. A norma especifica os casos em que o favorecimento de parentes na nomeação para cargos de provimento em comissão ou função gratificada representam nepotismo, salvaguardando situações nas quais o exercício de cargos públicos por servidores em situação de parentesco não viola a impessoalidade administrativa, seja pela realização de concurso público, seja pela configuração temporal das nomeações dos servidores.

O nepotismo está estreitamente vinculado à estrutura de poder dos cargos e funções da administração e se configura quando a nomeação do servidor ocorre por influência de autoridades ou agentes públicos a ele ligados por laços de parentesco. Situações de nepotismo só ocorrem, todavia, quando as características do cargo ou função ocupada habilitam o agente a exercer influência na contratação ou nomeação de um servidor. Dessa forma, na nomeação de servidores para o exercício de cargos ou funções públicas, a mera possibilidade de exercício dessa influência basta para a configuração do vício e para configuração do nepotismo.

A posterior edição de Enunciados Administrativos e a consolidação de interpretações realizadas pelo Plenário do Conselho também compõem o conjunto normativo que dispõe sobre o nepotismo no Conselho Nacional de Justiça. O

nepotismo cruzado, o nepotismo entre Poderes da República e aquele realizado por via da requisição de servidores são formas sutis de identificação da utilização de cargos públicos para manifestações de patrimonialismo e privatização do espaço público.

4.2.4.13.5 Anos 2005 e 2006 – O Papel do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) – Resolução nº. 01/2005

Dias após a edição da Resolução nº. 07 pelo Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público, em 07 de novembro de 2005, também editou sua Resolução nº. 01, disciplinando o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros dos membros do Ministério Público. Em 17 de abril de 2006, o CNMP editou a Resolução nº. 07, de 17 de abril de 2006, disciplinando o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de servidores do Ministério Público, e estabeleceu o prazo de 60 dias para exoneração.

4.2.4.13.6 Ano de 2006 - ADC 12-6 – Ação da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) no STF em defesa da Resolução 7/05 do CNJ

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) atuou como protagonista na mudança da cultura conservadora que é típica do Poder Judiciário, contribuindo significativamente no combate ao nepotismo no âmbito de todos os Poderes e de Instituições Públicas e timbrou, de forma indelével, a ruptura com um modelo secular arcaico de protecionismo familiar para fazer justiça aos princípios constitucionais da legalidade, da igualdade, da impessoalidade e da moralidade.

No início de fevereiro de 2006 a AMB³⁵⁶ propôs ao Supremo Tribunal Federal Ação Declaratória de Constitucionalidade com pedido de liminar em prol da Resolução nº. 7, de 14.11.2005, do Conselho Nacional de Justiça, que “disciplina o

³⁵⁶ Associação civil sem fins lucrativos, entidade de classe de âmbito nacional, fundada em 1949, que conta com cerca de catorze mil associados, entre juizes federais, estaduais, trabalhistas e militares, sob a presidência do Magistrado Rodrigo Collaço, através do advogado Luis Roberto Barroso - professor titular de Direito Constitucional da UERJ, doutor e livre-docente pela universidade, e mestre em Direito pela Universidade de Yale.

exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências”. Consta da referida petição inicial (ADC 12-6) que a Resolução nº. 7 “tem sofrido ampla impugnação por parte de membros do Poder Judiciário, seja por meio de providências judiciais diretas, que buscam impedir sua aplicação, seja por meio da omissão em dar-lhe cumprimento. Daí a necessidade da presente ação declaratória de constitucionalidade”. E identifica os exemplos em que a validade da Resolução tem sido questionada e desafiada em vários pontos do País, gerando controvérsia judicial sobre o tema. Em que pese o exemplo positivo de alguns Estados, como o do Rio de Janeiro, em que o Presidente do Tribunal de Justiça declarou que cerca de 90 servidores parentes de juízes seriam exonerados em decorrência da Súmula, cita determinados casos de Estados Brasileiros, destacando a Carta de Maceió emanada dos Corregedores-Gerais dos Estados, com o seguinte teor (extraída da Revista Consultor Jurídico, 12 de novembro de 2005):

“CARTA DE MACEIÓ”

O Colégio de Corregedores-Gerais dos Estados, reunido na cidade de Maceió, em Alagoas, no período de 08 a 11 de novembro de 2005, na permanente busca de um Poder Judiciário moderno e eficaz, DECIDIU:

1. REPUDIAR a forma de atuação do Conselho Nacional de Justiça que, violando princípios da Constituição Federal, impõe procedimentos que cerceiam o autogoverno dos Tribunais de Justiça do Brasil e usurpam as atribuições do Poder Legislativo.
 2. CONDENAR a prática do nepotismo nos três Poderes da República, que deve ser coibida por norma editada pelo Congresso Nacional.
 3. SUGERIR aos Tribunais de Justiça que, sem perderem de vista os princípios norteadores de suas ações, resistam ao cumprimento de determinações do Conselho Nacional de Justiça que impliquem o desrespeito à Constituição da República e as demais normas válidas do sistema jurídico.
 4. PONTIFICAR que a adoção desta postura decorre da possibilidade de transformação do Conselho Nacional de Justiça em órgão típico de regime de exceção, atentando contra o Estado Democrático de Direito e os direitos fundamentais da cidadania.
- Maceió, 11 de novembro de 2005.

Na ADC foram desenvolvidas e sustentadas cinco teses jurídicas: a) O CNJ tem competência constitucional para zelar pela observância do art. 37 da Constituição e apreciar a validade de atos administrativos praticados pelos Órgãos do Poder Judiciário (CF, art. 103-B, parágrafo 4º, II); b) A vedação do nepotismo é regra constitucional que decorre do núcleo dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativas; c) O Poder Público está vinculado não apenas à

legalidade formal, mas à juridicidade, conceito mais abrangente que inclui a Constituição; d) A Resolução n. 7/05 do CNJ não afeta o equilíbrio entre os Poderes, por não subordinar um Poder a outro, nem o princípio federativo, por não subordinar um ente estatal a outro; e) A Resolução nº. 7 do CNJ não encontra óbice em eventuais direitos de terceiros contratados pela Administração e não há qualquer violação aos direitos de servidores.

Em 16 de fevereiro de 2006 o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, concedeu a liminar, para, com efeito vinculante e *erga omnes*³⁵⁷, suspender, até exame de mérito da ação, o julgamento dos processos que têm por objeto questionar a constitucionalidade da Resolução nº. 7, de 18 de outubro de 2005, do Conselho Nacional de Justiça; impedir que juízes e tribunais venham a proferir decisões que impeçam ou afastem a aplicabilidade da mesma resolução e suspender, com eficácia *ex tunc*³⁵⁸, ou seja, desde a sua prolação, os efeitos das decisões já proferidas, no sentido de afastar ou impedir a sobredita aplicação.

Em 22 de março de 2006 o Presidente da AMB provocou a ação do Ministério Público Federal, pois protocolou requerimento ao Procurador-Geral da República para determinar a instauração de procedimento administrativo visando a apurar a ilegalidade e inconstitucionalidade não apenas da nomeação de parentes dos membros dos Poderes Executivo e Legislativo para cargos comissionados, como também a manutenção dos mesmos nesses cargos, de forma a que, ao final, concluído o procedimento, possa ser proposta ação de improbidade aos agentes públicos que não observarem os princípios da moralidade e da impessoalidade.

4.2.4.13.7 Ano de 2008 - Súmula Vinculante Nº. 13 editada pelo Supremo Tribunal Federal

Compete ao Supremo Tribunal Federal precipuamente a guarda da Constituição, competindo-lhe processar e julgar as ações previstas no artigo 102, incisos I e II da Constituição Federal de 1988, dentre as quais, destaca-se processar

³⁵⁷ Do latim *erga*, "contra", e *omnes*, "todos". Em Direito, diz-se que uma decisão tem efeito '*erga omnes*' quando atinge a todos em uma mesma situação específica. Fonte: Latim Jurídico, 2009.

³⁵⁸ Do latim *ex*, "a partir de", e *tunc*, "então", portanto, *em tunc* significa, em Direito, "a partir de então". Ou seja, uma decisão com efeitos "*ex tunc*" significa que se aplica a partir da origem dos fatos a ela relacionados, ainda que a decisão seja tomada muito tempo depois. Fonte: Latim Jurídico, 2009.

e julgar originariamente ações diretas de inconstitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade; as infrações penais atribuídas ao Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República; as infrações penais comuns e os crimes de responsabilidade praticados por Ministros de Estado e Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados; as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público; julgar, mediante recurso extraordinário, às causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida contrariar dispositivo da Constituição Federal.

As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzem eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual ou municipal.

Nos termos do artigo 103-A, da Constituição Federal, e em face da nova redação que foi dada pela Emenda Constitucional nº. 45, de 8 de dezembro de 2004 (conhecida como Reforma do Judiciário), o Supremo Tribunal Federal ainda ganhou maior campo de Poder do que já possui, pois passou a ter competência para editar súmula vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário.

Dispõe o artigo 103-A “caput” da Constituição Federal:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 45, de 2004) (Vide Lei nº. 11.417, de 2006).

Ou seja, uma vez editada uma súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, as decisões judiciais proferidas pelos Juízes de 1º grau ou pelos tribunais que a contrariarem ou deixarem de aplicar são passíveis de nulidade e cassação, com determinação do STF para que outra decisão seja proferida de acordo com a súmula.

No dia 21 de agosto de 2008, ao discutir o tema do nepotismo, o Supremo

Tribunal Federal aprovou, por unanimidade, a edição de súmula vinculante da Corte vedando o nepotismo no âmbito dos Três Poderes, inclusive o nepotismo cruzado, e que não pode ser descumprida pelos demais órgãos do Poder Judiciário e da administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. A Súmula Vinculante nº. 13 dispõe:

Súmula n.13 – A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo em comissão de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição.

A Súmula foi ditada com base em quais precedentes?

ADI 1521/MC, MS 23780, ADC-12/MC e RE 579.951/RN. Após este julgamento é que se deu a proposta da súmula³⁵⁹.

Como guardião da Constituição Federal coube, historicamente, ao Supremo Tribunal Federal substituir o papel conferido ao legislador e editar a súmula vinculante nº. 13 de 2008, interpretando a Constituição Federal conforme os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e entendendo desnecessária a edição de lei expressa para que o combate ao nepotismo seja exercido por todos os Poderes. A decisão plenária do STF se deu lastreada nos princípios contidos no artigo 37 da Constituição Federal³⁶⁰.

A regra geral estabelecida pela Constituição é a de que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos. A exceção é a possibilidade de ingresso no serviço público de pessoas estranhas ao funcionalismo e sem concurso para exercer os cargos em comissão ou os chamados cargos de confiança, mas exclusivamente

³⁵⁹ Encontra-se disponível neste endereço o debate de aprovação da Súmula Vinculante 13: <http://stf.jus.br/arquivos/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/DJE_11.11.2008.pdf>.

³⁶⁰ A Constituição Federal de 1988, com redação determinada pela Emenda Constitucional nº. 19, de 4 de junho de 1998, dispõe que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

para exercer atribuições de direção, chefia e assessoramento. Contudo, ainda são comuns os casos de nomeação de parentes para exercer cargos em comissão fora das hipóteses de direção, chefia e assessoramento, baseados exclusivamente na relação de parentesco e favorecimento típico do sistema patriarcal, o que caracteriza clientelismo e nepotismo.

E muito há que se fazer no campo político e jurídico para reverter este hábito. Enquanto o Supremo Tribunal Federal veda o nepotismo de forma corajosa com base na aplicação de princípios constitucionais, o Poder Legislativo não delibera sobre as Propostas de Emendas Constitucionais³⁶¹.

4.2.4.13.8 Combate ao Nepotismo no Estado do Paraná

Antes do Supremo Tribunal Federal vedar o nepotismo em todos os poderes através de súmula vinculante, em 2008, o tema do combate ao nepotismo no Estado do Paraná já estava sendo questionado administrativa e judicialmente pelo Ministério Público no âmbito dos Poderes.

O papel da imprensa foi nuclear e de absoluta importância para que os casos de nepotismo fossem levantados, publicizados e combatidos através dos órgãos próprios. Além da imprensa, destaca-se que na Universidade Federal do Estado do Paraná, nos cursos de Mestrado e Doutorado em Sociologia, dispõe de linha de pesquisa intitulada “Instituições e Poder”, que concentra suas atividades de pesquisa em dois campos fundamentais: política brasileira contemporânea e história política. A referida linha contempla o núcleo de Estudos Paranaenses que tem pesquisa em andamento referente à “Classe Dominante e Poder Legislativo no Paraná”³⁶², o que reflete a importância da pesquisa científica para ajudar a se compreender o fenômeno do nepotismo. Dentre os docentes desta linha de pesquisa destaca-se o cientista político Ricardo Costa de Oliveira, o qual tem sempre se posicionado cientificamente sobre as relações de poder e de parentesco (nepotismo).

³⁶¹ No Congresso Nacional pode-se citar a PEC nº. 334/1996, de autoria de Aldo Arantes (PCdoB-GO), PEC 558/1997 de autoria do ex-deputado federal Carlos Nelson, a PEC nº 63/2005, que é mais recente, de autoria do senador Pedro Simon (PMDB-RS) e na Assembléia Legislativa do Paraná, a PEC 40/2005 de autoria do deputado estadual Tadeu Veneri (PT).

³⁶² Conforme consta do site <<http://www.pgsocio.ufpr.br>>.

Por tratar-se o nepotismo de um tema de pesquisa científica ainda recente, a bibliografia voltada ao tema é escassa, o que tornou necessário se pesquisar através de manchetes e artigos de jornais disponíveis na rede mundial. A seguir, portanto, são apresentadas algumas das principais matérias publicadas pelos meios de comunicação a partir da repercussão da decisão do STF relativa à Súmula Vinculante Nº. 13.

Na política paranaense, considerada “terra do nepotismo” pelo cientista político e professor de sociologia da UFPR Ricardo de Oliveira, a matéria veiculada no *Jornal Comunicação*³⁶³, em sua edição de 26.08.2008 (KARPINSKI, 2008):

“Decisão contra nepotismo mexe com política do Paraná”

‘Terra do nepotismo’, como diz cientista político, terá de se adequar à nova determinação do STF

Reportagem JULIANA KARPINSKI

Edição THAÍSE MENDONÇA

O Supremo Tribunal Federal (STF) aprovou na última quinta-feira (21) o texto da súmula vinculante que proíbe a contratação de parentes no Judiciário, Executivo e Legislativo. Com o fim do nepotismo, 13 familiares empregados no governo do Paraná, na prefeitura de Curitiba e na Assembléia poderão ser demitidos ou ter que mudar de cargos. Poderão permanecer apenas aqueles que ocupam os cargos de ministros e secretários estaduais e municipais. Para o cientista político e professor da UFPR Ricardo de Oliveira, o nepotismo no Estado possuiu um histórico antigo, mas que, apesar de costumeira, a prática é negativa para o exercício da democracia. “O Paraná é a terra do nepotismo. Isso que acontece no governo do Estado com o Requião, na prefeitura, com a família Richa e com os deputados na Assembléia Legislativa é algo que é praticado há séculos, mas que em nada contribui com a democracia moderna”, diz Oliveira. O líder do Governo na Assembléia Legislativa, deputado Luiz Cláudio Romanelli (PMDB), emprega o filho Luiz Cláudio Romanelli Filho. Para ele, o STF tem competência para aplicar o que achar correto. “Deveria haver uma lei específica para tratar sobre o nepotismo, mas se essa é a interpretação do STF, não tem o que se discutir”. Romanelli diz que é contra o nepotismo, mas defende a possibilidade de exceções à proibição. “Acho que poderia existir uma espécie de cotas”, diz. O presidente da Assembléia Legislativa, deputado Nelson Justus (DEM), que mantém um sobrinho como funcionário, concorda. Para ele, a contratação de parentes não deveria ser proibida totalmente. Os dois deputados pretendem seguir a orientação do STF. “Assim que tivermos a súmula, vamos enviar expediente para os deputados para que procedam à exoneração dos cargos. Não há mais o que discutir, é o que me cabe como presidente desta Casa”, afirma Justus. Ao ser questionado sobre o futuro de seu filho após a divulgação da súmula, Romanelli explica: “Ele é jornalista e cuida da minha comunicação, mas com a divulgação da súmula vai ter que sair e voltar para o mercado de trabalho”.

O que muda na política do Paraná

Em 2005, o deputado estadual Tadeu Veneri (PT) apresentou uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que foi aprovada em primeira discussão, mas rejeitada em segunda. Em 2007, tentou reapresentar a proposta mas

³⁶³ *Jornal Comunicação* - Jornal Laboratório do curso de jornalismo da UFPR, de 26.08.2008 Fonte: <http://www.jornalcomunicacao.ufpr.br/node/4602>.

não conseguiu o número de apoios necessários para protocolar novamente a PEC. O deputado explica que a impessoalidade citada na Constituição não é respeitada quando se nomeia um parente para um cargo público. “Todos têm direitos e deveres iguais. Quando se nomeia um parente, isso faz com que alguns tenham mais direitos que os outros”, diz. Para Veneri, com essa decisão o Paraná vai debater mais sobre a administração pública. “Agora será possível reduzir essa 'cascata' de nomeações em que alguém nomeia um secretário, esse secretário nomeia mais alguém e assim por diante”. Segundo o deputado, atualmente o estado tem mais de oito mil cargos que funcionam assim. Na opinião do professor de Ciência Política e Direito Constitucional do Centro Universitário Curitiba (UniCuritiba) Carlos Luiz Strapazzon, um outro efeito da súmula deve ser o uso da decisão do STF como instrumento para desgastar possíveis opositores na mídia. “É evidente que os inimigos políticos, quer do governador, de deputados estaduais, quer de prefeitos, juízes ou de desembargadores, podem fazer uso estratégico dessa decisão para colocar tais irregularidades na imprensa, submetê-las à censura do STF e assim desgastar o prestígio de seus oponentes”.

Por que uma súmula vinculante e não uma lei?

A súmula vinculante é usada para interpretação constitucional divergente entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública. “Ela nada mais é do que a cristalização da própria jurisprudência, do entendimento predominante dos magistrados do STF sobre a interpretação constitucional de um certo tema”, explica Strapazzon. Strapazzon explica que neste caso específico do nepotismo não era necessária a edição de lei, pois o STF estava diante de um princípio constitucional. De acordo com o professor, esse princípio, bem como todos os outros, deve ser respeitado por todos os poderes da União sem a necessidade de lei específica. “Ao julgar o recurso, os ministros do STF repetiram algo muito bem conhecido na teoria do direito constitucional contemporânea”, diz. O artigo 37 da Constituição Federal determina que a administração pública de qualquer um dos Poderes deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Para Strapazzon, os princípios de moralidade e impessoalidade devem ser ‘auto-aplicáveis’. “A impessoalidade e a moralidade pública exigidas pela Constituição da República rejeitam toda e qualquer forma de patrimonialismo na gestão dos interesses públicos”, enfatiza.

4.2.4.14 A Atuação do Ministério Público do Estado do Paraná no Combate ao Nepotismo Analisada em Três Períodos

Passar-se-á a pesquisar a atuação do Ministério Público do Estado do Paraná nos três períodos e as tensões e conflitos internos e externos que geraram no relacionamento com outros Poderes e Instituições, bem como o cenário do nepotismo em outros Poderes e Instituições no Estado.

O primeiro período foi aquele em que se deu o combate ao nepotismo no âmbito interno da Instituição de ofício por ato da Administração Superior (gestão 2002/2004) e o que se discute, atualmente, é o elevado número de cargos comissionados na Instituição. O segundo período, que se dá a partir de 2004, mas,

principalmente, a partir de 2006, quando os Promotores de Justiça começaram a atuar com maior intensidade no combate ao nepotismo externo no âmbito de outros Poderes, até o início de 2009. Por fim, o terceiro período, que se dá a partir de abril de 2009 até julho de 2010, quando os meios de comunicação passaram a pressionar para que a lista de funcionários comissionados da Assembléia Legislativa fosse divulgado (meses após a edição da Súmula nº 13 do STF) e cujo desate foi a publicização de um escândalo envolvendo não apenas a rede de nepotismo, mas também a rede de corrupção instalada no âmbito da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná.

4.2.4.14.1 1º Período

Na gestão da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Paraná de abril de 2002 a abril de 2004 foi eliminado o “nepotismo” no âmbito interno do Ministério Público do Estado do Paraná. O que se discute, atualmente, é o elevado número de cargos comissionados. O concurso público para ingresso no serviço público é a regra constitucional. Os cargos em comissão são exceções permitidas na Constituição Federal de 1988 para ingresso no serviço público sem concurso, mas somente para os casos de chefia, direção e assessoramento superior. Contudo, os cargos em comissão não devem ser usados para proteger o nepotismo – leia-se, rede de parentesco.

O fim do nepotismo interno no Ministério Público do Estado do Paraná se deu na gestão abril de 2002 a abril de 2004, na época em que exerci a Procuradoria-Geral de Justiça e exonerei todas as pessoas que exerciam cargos em comissão na Instituição e que mantinham relações de parentesco com ex-Procurador Geral de Justiça, Procuradores de Justiça e Promotores de Justiça do Estado do Paraná. O fato se deu três anos antes da edição das Resoluções nº. 07 e 01, ambas de 2005, respectivamente do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público e seis anos antes da edição da Súmula Vinculante nº. 13 do STF, do ano de 2008.

Quando assumi a Procuradoria-Geral de Justiça estava em vigor a Lei Estadual nº. 11.455, de 10 de julho de 1996, que instituiu o quadro e o plano de carreira dos servidores do Ministério Público do Estado do Paraná. De acordo artigo

1º, § 4º da referida Lei Estadual³⁶⁴, “os cargos de provimento em comissão, constantes do anexo II, são de livre nomeação e exoneração, por ato do Procurador-Geral de Justiça”. E a Lei Estadual previa 41 cargos em Comissão que eram os seguintes: 1 de Procurador-Geral de Justiça; 1 de Diretor-Geral; 1 de Secretário de Gabinete do Procurador-Geral; 5 Diretores de Departamento; 1 de Diretor da Assessoria Jurídica; 1 de Secretário do Conselho Superior do Ministério Público; 1 de Assessor de Gabinete do Diretor-Geral; 1 de Assessor de Imprensa; 1 de Coordenador de Informática; 5 de Assessor de Gabinete do Procurador-Geral de Justiça; 5 de Vice-Diretor de Departamento e 18 cargos de Assistente.

Os 5 Diretores e 5 Vice-Diretores de Departamento nomeados para exercer os cargos em comissão foram selecionados dentre os integrantes da carreira, resultando na exoneração de alguns funcionários que não compunham o quadro efetivo, e de alguns parentes. Alguns cargos em comissão ficaram vagos e não foram preenchidos. Dos 18 cargos de Assistente, todos os ocupantes, inclusive os parentes, foram exonerados e em substituição foram nomeados os 18 aprovados em concurso público para assessor jurídico que estavam na lista de espera aguardando vaga no quadro de provimento efetivo (existiam apenas 4 vagas para Assessor Jurídico no concurso com centenas de candidatos aprovados que ficaram na lista de espera como remanescentes).

A exoneração dos funcionários comissionados foi adotada pela Procuradoria-Geral de Justiça com base nos princípios constitucionais que orientam a administração pública (legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, etc.) e com inspiração no regimento interno do Supremo Tribunal Federal. Via de consequência, dezenas de funcionários que exerciam cargos em comissão foram exonerados, dentre os quais aqueles que mantinham relação de parentesco com Membros da Administração Superior e do Ministério Público da Capital. Uma pesquisa nos arquivos de recursos humanos da Instituição é capaz de revelar os nomes dos ocupantes dos cargos antes e depois da gestão 2002/2004 e o momento político³⁶⁵.

Durante a gestão (abril 2002 a abril de 2004), em relação à investidura em cargos públicos e gratificação aos servidores, foram aprovadas as seguintes Leis

³⁶⁴ Disponível para consulta através do site www.legislacao.pr.gov.br

³⁶⁵ Filmagem e atas do Colégio de Procuradores que mostram a tensa discussão no âmbito do Colegiado, pois se tratava de quebra de paradigmas dentro da Instituição.

Estaduais: a) Lei Estadual nº. 13.615, de 05 de junho de 2002, que incorporou a gratificação pela prestação de serviço em regime de tempo integral e dedicação exclusiva (TIDE) ao vencimento básico para todos os funcionários; b) Lei Estadual nº. 13.628, de 11 de junho de 2002, que instituiu a gratificação especial por assiduidade para os servidores efetivos do Ministério Público Estadual; c) Lei Estadual nº. 13.665, de 04 de julho de 2002, que instituiu a gratificação especial de produtividade dos servidores do Ministério Público; d) Lei Estadual nº. 13.984, de 30 de dezembro de 2002, que criou cargos no quadro dos servidores do Ministério Público, dentre os quais, cargos de provimento efetivo e 96 cargos de provimento em comissão de Assessor Jurídico (DAS-4) privativos de bacharéis em Direito para o desempenho da função de auxiliar das Procuradorias de Justiça, Cível e Criminal, e dos Centros de Apoio Operacional da atividade funcional do Ministério Público, bem como dois cargos em comissão de médico, sendo um do trabalho e um sanitarista. Este projeto de Lei havia sido aprovado pelo Colégio de Procuradores e encaminhado à Assembléia Legislativa pelo Procurador-Geral de Justiça que me antecedeu. Coube-me prover os cargos em comissão e, para tanto, novamente tive a iniciativa de fixar o critério que vedava o nepotismo. Ou seja, os Procuradores de Justiça poderiam fazer a indicação do nome dos Assessores, desde que declarassem a inexistência de parentesco, nos moldes do parâmetro do Regimento Interno do STF. Esta iniciativa de cerceamento ao nepotismo também desagradou interesses de uma minoria de Procuradores de Justiça. Esta medida, embora polêmica, foi preventiva e muito positiva, pois evitou, na origem, qualquer relação de nepotismo que tivesse que ser corrigida posteriormente, com o advento das decisões do CNMP e do STF, que sobrevieram anos depois; e) Lei Estadual nº. 14.154, de 08 de outubro de 2003, que criou 200 cargos de Oficial de Promotoria no quadro de servidores efetivos do Ministério Público, cuja investidura no cargo dependeria de prévia aprovação em concurso público. A iniciativa do projeto de lei foi da Procuradoria-Geral de Justiça, na época em que a exercemos, e respaldada pelo Colégio de Procuradores. A intenção era a de dotar as Promotorias de Justiça da Capital e do interior de um servidor efetivo para tarefas administrativas.

Por certo, as medidas administrativas contra o nepotismo geraram históricas rupturas, tensões e conflitos internos, entre o posicionamento, à época, da Procuradoria-Geral de Justiça e de alguns Membros do Ministério Público que tinham parentes nomeados nos cargos em comissão ou interesse em nomeações

para os novos cargos que foram criados. Alguns parentes que saíram do Ministério Público acabaram sendo “acomodados” em outros Poderes.

Como o tempo é o melhor remédio, foi com o passar dos anos subseqüentes e com os posicionamentos do Conselho Nacional do Ministério Público, do Conselho Nacional de Justiça e do Supremo Tribunal Federal contra o nepotismo que foi possível exteriorizar que o combate interno ao nepotismo não era de natureza pessoal para atingir pessoas. E sim, de caráter preventivo, no intuito de preservar a imagem da Instituição para que ela estivesse apta a enfrentar a luta contra o nepotismo e exigir o cumprimento dos princípios constitucionais dos outros Poderes e Instituições sem ser questionada sobre práticas internas que pudessem fragilizá-la.

Finda a gestão 2002/2004, após as Recomendações do CNJ e CNMP vedando o nepotismo, foi em 2008, no mesmo ano em que foi editada a Súmula Vinculante nº. 13, pelo STF, que no Estado do Paraná foi editada a Lei Estadual nº. 15.913, de 28 de julho de 2008, vedando expressamente, no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná, a “nomeação ou designação para cargo em comissão ou função de confiança, de cônjuge, companheiro, parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o 3º grau, dos respectivos membros, salvo de servidor ocupante de cargo de provimento efetivo do Quadro de Servidores do Ministério Público do Paraná, caso em que a vedação é restrita à nomeação ou designação para o exercício para o membro determinante da incompatibilidade”. A vedação referida se aplica aos parentes dos ocupantes de cargos de Direção no âmbito do Ministério Público do Paraná.

Por força da referida Lei Estadual nº 15.913 de 28 de julho de 2008, fruto de iniciativa do Ministério Público Estadual, também foram criados 102 cargos de provimento em comissão, sendo 1 de Assessor do Procurador-Geral de Justiça (DAS-3), 2 de Assessor de Procurador-Geral de Justiça (DAS-4) e 100 cargos em comissão de Assessor de Promotor de Justiça (DAS-5), além de terem sido transformados outros cargos em comissão previstos na Lei Estadual nº. 11.455/96. Também a Lei Estadual estabeleceu que o Ministério Público do Estado do Paraná destinará, no mínimo, 50% dos cargos em comissão, criados pela referida lei, aos ocupantes de cargos efetivos do respectivo Quadro de Servidores, observados os requisitos de qualificação e experiência. O Conselho Nacional do Ministério Público, em procedimento de controle administrativo, por unanimidade, julgou procedente o procedimento de controle administrativo instaurado por determinação do Plenário do

CNMP, em face do descumprimento, pelo Ministério Público do Estado do Paraná, das disposições da Resolução nº. 006/2006, com a alteração decorrente da Resolução CNMP 19/2007.

O Acórdão unânime do CNMP, datado de 16 de dezembro de 2009, elaborado pela Conselheira Relatora Maria Ester Henriques Tavares³⁶⁶, tem a seguinte ementa:

Procedimento de Controle Administrativo. Descumprimento da Resolução nº. 06/2006, com alteração decorrente da Resolução nº. 19/2007.

1. O Ministério Público do Paraná não respeitou o limite legal de 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão para preenchimento dos servidores efetivos, fixado na Lei nº 15.913/2008 e na Resolução nº. 2303.

2. Procedência. Notificação do Procurador-Geral de Justiça do Paraná adequar o preenchimento dos cargos em comissão criados aos limites da Lei 15.913/2008 e da Resolução nº. 2303, provendo 50% (cinquenta por cento) dos cargos com servidores da Instituição, no prazo de 06 (seis) meses.

No corpo do Acórdão, a Relatora destaca que

Conforme ensinamento do administrativista Adilson Abreu Dallari a simples criação de um único cargo em comissão, sem que isso se justifique, significa uma burla à regra do concurso público. Assim, seguindo sua abordagem, é inconstitucional a criação de cargos em confiança para o exercício de atividades técnicas, burocráticas ou operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de direção, chefia e assessoramento superior.

A Relatora entendeu também que a criação dos 100 cargos comissionados de Assessor de Promotor de Justiça, visando à imediata solução da demanda de vagas existentes, do ponto de vista legal, em princípio, não merece ressalva. Todavia, tratando-se de “atribuições costumeiramente exercidas por funcionários efetivos da instituição, entendo que, sob o pálio de suposta economia, porquanto de existência discutível, não se pode desprezar os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e eficiência inerentes ao concurso público”. Observou, ainda, que à luz das informações prestadas sobre o preenchimento dos cargos em comissão a serem preenchidos por servidores efetivos – 50% - que o Ministério Público do Paraná não está cumprindo a determinação legal. Dos 244 cargos em comissão constantes na Instituição, apenas 52 estão providos por servidores

³⁶⁶ Processo CNMP nº. 00.000.000224/2009-68 (disponível, na íntegra, no site do CNMP).

efetivos, enquanto 172 estão providos por servidores sem vínculo. Bem distante, portanto, dos 50% reservados aos efetivos, restando, ainda, 20 cargos vagos.

A indagação que resta a ser feita, a nosso ver, é: Quantos cargos de Assessor Jurídico de Promotor de Justiça e de Procurador de Justiça “concursados” efetivamente existem no quadro do Ministério Público do Estado do Paraná em relação aos cargos “comissionados” para Promotor e para Procuradorias de Justiça, sem contar, ainda, os cargos em comissão de Assessor do Procurador-Geral de Justiça?. Destaca-se, ainda, que após a lavratura do Acórdão do CNMP, datado de 16.12.2009, foi editada a Lei Estadual nº. 16.383, de 20.01.2010, transformando cargos de Promotor de Justiça Substituto de 2º grau, criados por lei e não providos, em mais 180 cargos de Assessor de Promotor de Justiça (DAS-5) e 33 cargos de Assessor (DAS-4), de provimento em comissão, da Procuradoria-Geral de Justiça, vedado o nepotismo.

O número de cargos de provimento em “comissão” no quadro do Ministério Público do Estado, em relação ao mesmo número de cargos de provimento efetivo por “concurso público”, para exercer funções de assessoria jurídica merece profunda discussão. Com o passar dos anos, o que se percebe é que, felizmente, foi eliminada a cultura do “nepotismo” interno no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná, mercê da atuação que se deu na gestão 2002/2004. Entretanto, abre-se uma nova discussão sob a ótica da constitucionalidade: até que ponto o Ministério Público pode se afastar do princípio constitucional da investidura no cargo através de concurso público para o quadro de servidores privilegiando, excessivamente, o preenchimento de cargos “comissionados”, que ingressam na Instituição por livre nomeação e sem concurso para assessoramento jurídico que, na maioria dos casos, é uma atividade burocrática, técnica e operacional.

Aos olhos dos meios de comunicação o tema dos comissionados veio à tona na pauta jornalística. Em 29 de junho de 2010, no final do prazo de 6 meses dado pelo CNMP para que o Ministério Público do Paraná se adequasse, o Jornal a Gazeta do Povo (p. 16) estampou a seguinte matéria, de página inteira:

Até 90% dos assessores do MP serão de livre nomeação – Lei aprovada pela Assembléia determina que só 10% dos cargos em comissão de assessoramento sejam preenchidos por servidores concursados. No caso das chefias, terão de ser 60%. Seis meses após o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) considerar irregular a situação em que estavam os funcionários em comissão do Ministério Público do Paraná (MP) o órgão

paranaense conseguiu estabelecer novos percentuais para a distribuição de cargos comissionados entre servidores efetivos da instituição e aqueles de livre nomeação. A intenção do MP é preencher por livre nomeação 40% dos cargos comissionados de chefia e direção e 90% dos que tiverem função de assessoramento de nível superior.

Especialistas ouvidos na reportagem do mencionado jornal (20.06.2010 p. 16) entendem que “comissionados devem ser exceção e não regra na administração pública”. Para o Professor de Direito Administrativo Romeu Felipe Bacellar, da UFPR, a diminuição gradual no número de comissionados deve ser uma meta do MP de agora em diante. Segundo ele, “20% do quadro de funcionários é o percentual ideal de comissionados na administração pública – quantidade bem distante das previstas no projeto enviado pelo MP à Assembléia”.

Na mesma linha de Bacellar foi a posição declarada pelo Professor de Direito Administrativo da UFPR, Egon Bockman Moreira – “a não ser que exista uma justificativa técnica, os 90% (de comissionados de livre nomeação em função de assessoramento), são sem dúvida alguma, um percentual exagerado”. E também nesta linha de posicionamento o cientista político da UFPR, Ricardo de Oliveira, se manifestou no sentido de que a realização de concursos públicos é a melhor forma de diminuir o número de comissionados e tornar os funcionários parte da burocracia permanente. Para Ricardo Oliveira, “é importante que o MP finalmente esteja procurando pautar esse problema. Mas é preciso uma redução drástica nesse número de cargos comissionados, 90% é um percentual muito elevado. O MP tem de trabalhar para reduzir esse percentual por meio de concurso e, com isso, despersonalizar a sua administração”.

Oliveira alerta para o fato de os cargos comissionados serem uma das principais brechas para atos de corrupção na administração pública. Um dos exemplos são os recentes escândalos ocorridos na Assembléia Legislativa que foram divulgados na série de reportagens “Diários Secretos”, do Jornal Gazeta do Povo e da Assembléia Legislativa. Argumenta que “muitos comissionados só servem de caixa 2 de parlamentares ou como cabos eleitorais, atuando em uma espécie de gabinete de reeleição. Em comparação com outros países, o Brasil tem dezenas de milhares de comissionados. E não há transparência em relação a eles. Nunca se sabe quem eles são e o que fazem”.

O excesso de funcionários comissionados também está instalado em outros Poderes. O mesmo Jornal, em sua edição de 29 de julho de 2010, estampou a seguinte manchete (p. 1):

Poder Judiciário – Tribunal diz que não pode cumprir prazo para regularização.

22% dos comissionados do TJ estão irregulares. 22% dos comissionados do TJ estão irregulares. O Tribunal de Justiça do Paraná, órgão máximo do Judiciário estadual, tem 22% de seus 858 funcionários comissionados em situação irregular, de acordo com o Conselho Nacional de Justiça. Eles foram nomeados livremente pelos Desembargadores. Isso fere norma do CNJ, que limita em 50% os comissionados escolhidos dessa forma – no Paraná eles são 72%, ou 616 servidores. Alagoas é o Estado mais problemático, com 92%. O prazo de um mês para correção termina amanhã.

Diante do cenário atual dos cargos em comissão, resta saber qual será o desate final do procedimento administrativo instaurado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (nº. 0.00.000.000224/2009-68) que determinou a notificação do Procurador-Geral de Justiça do Paraná para adequar o preenchimento dos cargos em comissão, provendo 50% dos cargos com servidores da Instituição, no prazo de 06 meses, haja vista que o Acórdão do CNMP é datado de 16 de dezembro de 2009 e em 20 de janeiro de 2010 foi sancionada a Lei Estadual nº. 16.383, que transformou os 16 cargos de Promotor de Justiça Substituto de 2º grau, criados e não providos, em 180 (cento e oitenta) novos cargos de Assessor de Promotor de Justiça, símbolo DAS-5, e mais 33 (trinta e três) cargos de Assessor, símbolo DAS-4, de provimento em comissão, da Procuradoria-Geral de Justiça; e que em junho de 2010, segundo noticiado pelo Jornal Gazeta do Povo, Lei aprovada pela Assembléia determina que só 10% dos cargos em comissão de assessoramento sejam preenchidos por servidores concursados, ou seja, até 90% dos assessores do MP serão de livre nomeação.

As dúvidas que ainda ficam no ar para futura pesquisa, é: Se e como o Ministério Público do Estado do Paraná irá se comportar para fiscalizar o número excessivo de cargos comissionados, internamente, no âmbito da Instituição, e externamente, no âmbito dos outros Poderes e Instituições, enquanto fiscal da lei? Se e como o Ministério Público do Estado do Paraná, desde que eliminou os casos de “nepotismo” interno da Instituição (2002/2004) vem atuando, através de seus Membros, para combater o “nepotismo” no âmbito externo de outros Poderes

(Executivo, Legislativo e Judiciário) e do Tribunal de Contas, sobretudo, em razão dos posicionamentos do CNJ, CNMP e do STF (Súmula Vinculante nº 13)?

Este é o tema a ser desenvolvido nos próximos itens desta tese, (denominado “2º período”), que compreende o período de 2007 a abril de 2009. Neste caso, a pesquisa mostra a atuação dos Promotores de Justiça do Estado do Paraná no combate externo ao nepotismo, elaborada com base nos julgados do Tribunal de Justiça do Estado, mostrando o impacto da Súmula 13 do STF. E então, chega-se, por fim, 3º período, no intuito de mostrar o que estava por trás do “nepotismo” e dos cargos em comissão no recente escândalo que envolveu a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

4.2.4.14.2 2º Período - A Atuação dos Membros do Ministério Público do Estado do Paraná de 2004 ao início de 2009 no Combate ao Nepotismo e o Cenário do Nepotismo do Estado

A partir da eliminação do nepotismo interno no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná pela Procuradoria-Geral de Justiça (2002/2004), e em face das resoluções do CNJ (2005), CNMP (2006) e posições do STF (Súmula Vinculante 13 de 2008) é que teve maior ênfase a mobilização dos Membros do Ministério Público no combate ao nepotismo. Esta mobilização do Ministério Público tornou-se visível especialmente no 1º grau, promovendo recomendações administrativas e ajuizando várias ações civis no Estado do Paraná para combater o nepotismo no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo.

A Associação Paranaense do Ministério Público registrou esta mobilização ativista dos Promotores de Justiça de 1º grau na matéria publicada na “APMP em Revista”, em outubro de 2007, na matéria intitulada “Ministério Público do Paraná combate o Nepotismo”. Identificou as recomendações, procedimentos investigatórios e ações civis públicas que foram desencadeadas pelos Promotores de Justiça de 1º grau e que foram comunicadas ao Centro de Apoio das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público nas Comarcas de Arapongas, Assai, Bela Vista do Paraíso, Cascavel, Curitiba, Formosa do Oeste, Ibiporã, Icaraíma, Maringá, Palmeira, Palotina, Pinhão, Paranavaí, São Mateus do Sul, Telêmaco Borba, Terra Roxa,

Toledo, Ubatuba, União da Vitória, Uraí. Esta mobilização também ocorreu em várias outras Comarcas do Estado.

Para demonstrar cientificamente esta mobilização ativista do Ministério Público do Estado do Paraná e que resultou em várias ações judiciais no Estado, selecionaram-se, nesse estudo, os casos de nepotismo que chegaram ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná em sede de recurso nos últimos 3 anos e que foram julgados. Seguem, portanto, em Apêndice 20, os resultados da pesquisa realizada no site do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná³⁶⁷ para o verbete “Nepotismo”, no período de 2007 a abril de 2009, tendo sido encontradas cinquenta e quatro (54) ocorrências. Destas, foram selecionados 21 acórdãos e 33 decisões monocráticas, constando a natureza do recurso e o número, o nome do relator, a data da publicação da decisão no Diário da Justiça e o tipo de decisão (monocrática ou colegiada, na forma de Acórdão).

Com base nas 54 ocorrências encontradas naquele período, foram elaborados quadros (quadro 15, em Apêndice 21; quadros 16a e 16b, em Apêndice 17) do qual constam informações com o objetivo de demonstrar quantas dessas ações foram movidas pelo Ministério Público do Estado do Paraná para combater o “nepotismo”, o número da ação civil pública, o nome da comarca, quantas ações foram acolhidas pelo juízo de primeiro grau liminarmente ou por decisão de mérito, quantas decisões foram mantidas ou reformadas pelo Tribunal de Justiça do Paraná e se constava ou não o nome do demandado ou dos parentes a serem exonerados.

Ao se analisar as informações obtidas no que se refere às ocorrências de Suspensão de Liminar apresentadas no quadro 15 (em Apêndice 21), constata-se que das 16 ocorrências relacionadas à “nepotismo”, 15 delas referem-se a ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Estado do Paraná nas Comarcas de Iporã, Andirá, Palmital, Apucarana, Icaraíma, Telêmaco Borba, Rio Negro, Andirá, Ortigueira, Congonhinhas e Cantagalo. Nestas ações, o Ministério Público obteve do(a) Juiz(a) de Direito de 1º grau o deferimento da liminar na ação civil pública para fins de exoneração dos cargos, em comissão e função de confiança, dos servidores parentes do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Prefeitos, em prazo fixado, sob pena de multa diária. Todas as decisões dos Juízes de 1º grau foram suspensas pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, com base

³⁶⁷ Em: <<http://portal.tjpr.jus.br/web/djud/jurisprudencia>>.

no parágrafo 9º, do artigo 4º da Lei 8.437, de 30 de junho de 1992, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público³⁶⁸.

A primeira decisão de suspensão de liminar foi datada de 07.02.2007 e a última de 10.07.2008. Das 16 ocorrências, apenas uma suspensão de liminar se referiu à suspensão da execução liminar em ação popular, não ajuizada pelo Ministério Público, referente à Comarca de Jandaia do Sul.

Ao se analisar o quadro 16a (em Apêndice 22) e os respectivos Acórdãos conclui-se que tratam-se de decisões proferidas pelos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Paraná em recursos de agravo. Dos 11 recursos de agravo identificados (exceto o caso nº. 11, de Jandaia do Sul), o Ministério Público que atua perante o 1º grau, em 10 casos, obteve do Juiz de Direito da Comarca a liminar em antecipação dos efeitos da tutela de mérito, determinando que determinadas autoridades exonerassem dos cargos em comissão e funções de confiança determinadas parentes, cujos nomes constam das respectivas decisões. Inconformadas, as autoridades recorreram ao egrégio Tribunal de Justiça pedindo atribuição de efeito suspensivo e a reforma da decisão do Juízo de 1º grau. Dos recursos interpostos, o Tribunal de Justiça, por unanimidade, estava reformando as decisões proferidas pelos Juízes de Direito de 1º grau em face da ausência de lei que disciplinasse a questão do nepotismo, ou deixando de conhecer do recurso, porque a liminar concedida pelos Juízes de Direito de 1º grau já haviam sido suspensas pelo Presidente do Tribunal de Justiça. Este posicionamento, que até então era unânime do Tribunal de Justiça, mudou de direcionamento a partir dos três julgamentos ocorridos em 13 de janeiro de 2009, como consequência da edição da súmula vinculante nº. 13, de 2008. Nos recursos 0456751-9, 456716-0 e 455859-6 da 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – Relator Des. Rosene Arão de Cristo Pereira, todos julgados em 13/01/2009, as liminares concedidas pelos Juízes de Direito de 1º grau foram mantidas, com base na Súmula Vinculante nº. 13, de 2008.

Os referidos recursos possuem Acórdãos unânicos e com a seguinte

³⁶⁸ Art. 4º. “Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, *suspender*, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança, e à economia pública.

Parágrafo 9º A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal.

ementa: Agravos de Instrumento. Nepotismo no serviço público. Questão sumulada pelo STF, em sede vinculante. Agravos desprovidos. 1. Toda e qualquer argumentação em sentido contrário ao nepotismo caiu por terra com a edição da súmula vinculante nº 13. 2. Assim, encontra-se proibida a contratação de novos funcionários com relação de parentesco com servidores que já pertencem ao serviço público. Agravos de Instrumento desprovidos (disponíveis no site do Tribunal de Justiça do Paraná, em pesquisa de “jurisprudência”).

Ao se analisar o quadro 16B (em Apêndice 23), que trata de recursos de agravo, decisões monocráticas em agravo e em agravo de instrumento, percebe-se também que, com exceção das hipóteses (12 e 13) que não se referem ao objeto deste estudo, todas as ações civis públicas foram ingressadas pelo Ministério Público para coibir o nepotismo. Apenas uma ação popular não foi movida pelo Ministério Público. Com relação aos Juízes de Direito de 1º grau, alguns concederam a liminar e outros não, para fins de afastamento liminar dos parentes. E quanto ao julgamento em 2ª instância, antes da súmula vinculante nº. 13 as decisões monocráticas eram no sentido de reformar as decisões que concederam as liminares, cujo posicionamento só mudou a partir da edição da referida súmula.

Ao se analisar o quadro 17 (em Apêndice 24), referente às decisões monocráticas proferidas em mandado de segurança, apelação cível e medida cautelar, conclui-se de igual forma que o posicionamento dos Desembargadores mudou antes e depois da Súmula Vinculante nº. 13.

Conclui-se que o ano de 2008 - face à edição da Súmula Vinculante nº. 13 pelo Supremo Tribunal Federal - deve ser considerado como um importante recorte histórico que marca a ruptura entre o conservadorismo dos julgados pelo Tribunal de Justiça do Estado e a posição de vanguarda a ser obrigatoriamente seguida pelos Tribunais face à determinação imposta pelo STF para coibir o nepotismo. A mobilização ativista dos Membros do Ministério Público, encampada, de início, pela maioria dos Juízes de Direito de 1º grau e reformada pela maioria dos integrantes do Tribunal, finalmente foi consagrada e cancelada pelo STF. A mudança de “*habitus*” no âmbito de cada Poder e Instituição é o que se espera para acabar com a rede de nepotismo, com o patrimonialismo e com o clientelismo e com tudo mais que possa estar escondido por trás da rede de protecionismo pelos donos do poder.

No âmbito do Poder Judiciário também existiam casos de nepotismo em que parentes dos membros do Poder Judiciário exerciam cargos em comissão de

assessor jurídico. Com a edição da Resolução do Conselho Nacional de Justiça, a Cúpula do Tribunal adotou as providências necessárias, exonerando os parentes. De acordo com o Jornal Gazeta do Povo³⁶⁹, edição de 05.09.2008:

Vida Pública

Dois anos após a proibição, nepotismo no TJ continua. (Gazeta do Povo – Publicado em 05/09/2008 – Karlos Kohlbach e Flávia Alves).

Gazeta do Povo apurou que pelo menos dois parentes de desembargadores ocupam cargos de confiança, sem terem passado por concurso, no Judiciário paranaense. O Tribunal de Justiça do Paraná (TJ) anunciou, em fevereiro de 2006, a demissão de cerca de 140 parentes de desembargadores que ocupavam cargos em comissão (sem terem prestado concurso público) na instituição. A medida foi tomada após o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicar a resolução número 7, que proibiu o nepotismo no Poder Judiciário. Até então nada impedia a nomeação dos parentes no Tribunal. Na semana passada, a Súmula Vinculante editada pelos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) reforçou a proibição do nepotismo estendendo-a aos poderes Executivo e Legislativo. Mas, até hoje, casos de nepotismo ainda persistem no TJ. Levantamento feito pela reportagem a partir da lista de funcionários do TJ disponibilizada no site do tribunal (www.tj.pr.gov.br) constatou pelo menos dois casos que afrontam de forma direta as decisões do STF e do CNJ. São parentes de desembargadores que exercem cargo em comissão e recebem salários de pelo menos R\$ 4 mil mensais, sem ter prestado concurso público. Bianca Emanuelle Glaser Vidal Pinto ocupa o cargo em comissão de secretária de desembargador no gabinete do magistrado Edson Luiz Vidal Pinto – que é sogro de Bianca. O ex-professor de ginástica Marlus de Oliveira também conseguiu um cargo comissionado para trabalhar no gabinete do desembargador José Augusto Gomes Aniceto. A reportagem apurou que Marlus é casado com Ana Paula Orlandine Aniceto, filha do magistrado. O genro de Aniceto trabalha como secretário do próprio sogro. **Cargo “extra”.** A Gazeta do Povo também apurou pelo menos nove casos de parentes de desembargadores e juízes, que, embora sejam servidores concursados do TJ, acumulam outro cargo comissionado. Desses nove casos levantados, em oito deles os familiares dos magistrados foram aprovados no concurso público para o cargo de oficial judiciário – cujos vencimentos mensais chegam a R\$ 1,2 mil. Com o acúmulo do cargos em comissão, os familiares de desembargadores e juízes ganham um adicional que varia de R\$ 4 mil a R\$ 5 mil. Ainda há dúvidas jurídicas se o acúmulo de função gratificada por parentes concursados de autoridades públicas caracteriza nepotismo, de acordo com a Súmula Vinculante nº 13 do STF. O juiz federal do Paraná Fernando Quadros da Silva, conselheiro do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), acredita que a súmula veda, sim, a prática de um servidor concursado acumular cargo comissionado. “O CNMP entende que a súmula não permite que um funcionário concursado exerça cargo de confiança na administração pública. Dentro do Ministério Público, isso é vedado”, explicou o juiz. O professor de Direito Administrativo Mamede Said, da Universidade de Brasília (UnB), tem um outro entendimento. Ele afirma que a decisão dos ministros do STF veda a contratação de um familiar concursado para exercer cargo em comissão quando ele é nomeado pelo próprio parente. Já nos casos em que a nomeação é feita por um terceiro, Said entende que não há desrespeito da súmula. Para o ex-procurador-geral de Justiça de Santa Catarina João José Leal, é possível e legal que um funcionário concursado desempenhe também uma função gratificada de confiança. “Eu penso que pode acumular cargo, mas entendo que também

³⁶⁹ Disponível em <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=805112&tit=Dois-anos-apos-a-proibicao-nepotismo-no-TJ-continua>>. Acesso em 20.05.2009.

pode violar o artigo 37 da Constituição Federal.” O artigo 37 institui os princípios da moralidade e impessoalidade na administração pública. Para o ex-procurador, a permissão de acumular cargos, no entanto, é profundamente lamentável e mostra que o Supremo ainda tem uma dívida com a sociedade, pois deixou brechas na proibição do nepotismo no país. Diante das divergências se esses casos específicos caracterizam ou não nepotismo, a Gazeta do Povo decidiu não publicar a relação dos nomes dos nove parentes de desembargadores e juízes que acumulam cargo no TJ.

Em que pese o anúncio da demissão de 140 parentes de desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e que, de fato, a situação do combate ao nepotismo melhorou significativamente, há indícios de que ainda não tenha sido completamente eliminado. Eis que em 30.06.2010 o Conselho Nacional de Justiça aprovou o relatório da inspeção realizada pela Corregedoria Nacional de Justiça no Judiciário Estadual do Paraná, e o documento³⁷⁰ aponta mais de cem irregularidades que ensejam a tomada de providências com vistas a aprimorar a prestação de serviços aos cidadãos. Dentre elas, identifica indícios da persistência de casos de nepotismo, pois cotejando os nomes de familiares de magistrados e de magistrados e de servidores que exercem cargo em comissão e não possuem vínculo com a Administração, ou indícios de nepotismo³⁷¹. A questão do nepotismo no âmbito do Poder Judiciário deve se resolver por completo em face à determinação do CNJ ao TJPR para tomada de providências.

Também no Tribunal de contas do Estado do Paraná o Nepotismo foi foco de investigações e ações. O Ministério Público do Estado do Paraná ingressou com ação civil pública, datada de 10.05.2007 e subscrita pelos Promotores de Justiça de Defesa do Patrimônio Público Terezinha de Souza Signorini, Maurício Cirino dos Santos e Adriana Vanessa Rabelo, atuando por deliberação do Conselho Superior do Ministério Público visando combater o nepotismo no Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A ação foi movida contra o Estado do Paraná, o então Presidente do Tribunal de Contas Nestor Baptista, o Conselheiro do Tribunal de Contas Henrique Naigeboren e os respectivos parentes, Nestor Paraná Baptista (filho de Nestor Batista), Felipe Batista (irmão de Nestor Batista) e Renata Naigeboren Benzecry (parente do Conselheiro Henrique Naigeboren). Em decisão de 18.06.2010 o Poder Judiciário julgou procedente a ação e determinou que o Tribunal de Contas do Estado exonere todos os servidores que tenham parentesco de até 3º grau com

³⁷⁰ Disponível, na íntegra, em <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/Relatorios/relatorio_parana1_com_indice.pdf>.

³⁷¹ No item 1.1.17 (p. 36, do relatório)

conselheiros, membros do Ministério Público e outras autoridades³⁷². Outra questão que envolve a apontada prática do nepotismo no Tribunal de Contas do Estado do Paraná diz respeito à nomeação, pelo então Governador do Estado Roberto Requião, de seu irmão Maurício Requião para exercer o cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado. A escolha foi questionada no Poder Judiciário e ensejou o afastamento de Maurício Requião do Tribunal de Contas, em 2009. A iniciativa das ações, neste caso, não foi do Ministério Público, conforme se pode observar no teor de notícias veiculadas pela mídia, na época, como na matéria publicada no Jornal Folha de Londrina³⁷³, em sua edição de 05.03.2009 (FREITAS, 2009):

STF afasta Maurício Requião do TC

Na avaliação do Supremo, nomeação do irmão do governador Requião afronta Súmula Vinculante nº 13 que proíbe o nepotismo.

Curitiba - O Supremo Tribunal Federal (STF) determinou ontem, por unanimidade, a suspensão da nomeação de Maurício Requião de Mello e Silva para o cargo de conselheiro do Tribunal de Contas do Estado (TC). A decisão, de caráter liminar, tem validade até que seja julgada a ação popular que contesta a nomeação de Maurício na 1ª Vara de Fazenda Pública, Falências e Concordatas de Curitiba. O STF entendeu que a nomeação de Maurício seria uma afronta à Súmula Vinculante nº 13, que proíbe a prática de nepotismo na administração pública. O conselheiro é irmão do governador Roberto Requião (PMDB). A determinação do STF é uma resposta a um agravo regimental impetrado pelo advogado José Cid Campêlo Filho - que representa o autor da ação, José Rodrigo Sade -, que contesta na Justiça a nomeação de Requião. O pedido já havia sido rejeitado pelo Supremo em outubro de 2008, quando foi relatado também por Lewandowski. "Indeferi a liminar pleiteada na reclamação, por entender que se tratava, à primeira vista, de um cargo de caráter político", justificou o ministro. Nesse novo julgamento, o relator acatou o entendimento de que o cargo de conselheiro do TC tem natureza administrativa uma vez que atua no auxílio ao Legislativo na fiscalização do Executivo. Lewandowski também apontou que a nomeação de Requião, em decreto assinado pelo irmão, afronta "os mais elementares princípios republicanos". Campêlo acredita que Requião deverá deixar o cargo ainda hoje. "Tudo depende da agilidade na intimação dos interessados", adiantou. "Essa decisão é um sinal de que o julgamento do mérito da ação pode vir a ser favorável aos nossos argumentos", avaliou. O advogado, no entanto, destacou que o "juiz não está obrigado a seguir a orientação do STF uma vez que a decisão não é vinculante". Ontem, Maurício Requião participou normalmente da reunião da 2ª Câmara do TC, mas não conversou com a imprensa. Segundo a Assessoria de Comunicação do Tribunal, o órgão nem o conselheiro iriam comentar o assunto já que não teriam sido notificados da decisão. Já o procurador-geral do Estado, Carlos Frederico Marés de Souza Filho, informou que deverá recorrer da decisão do STF. "A Procuradoria defende sempre todos os atos do governador", disse. Segundo Marés, o decreto de nomeação de Maurício assinado por Roberto Requião cumpriu apenas "uma função formal" no processo de eleição do novo conselheiro pela Assembléia

³⁷² Conforme publicado no Jornal Gazeta do Povo, em sua edição de 25 de junho de 2010..

³⁷³ Matéria disponível na Internet em <<http://www.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=771>>.

Legislativa". "O governador poderia ter se recusado a assinar o decreto, mas seria um desrespeito com a Assembléia", explicou. A vaga ocupada por Maurício no TC pertence à cota do Legislativo.

Outra matéria publicada no mesmo jornal em sua edição de 17.03.2009³⁷⁴:

STF rejeita recursos de Maurício Requião
Curitiba - A Procuradoria-Geral do Estado (PGE) sofreu nova derrota no Supremo Tribunal Federal (STF). O órgão teve duas tentativas de derrubar a liminar que afastou Maurício Requião do cargo de conselheiro do Tribunal de Contas (TC) rejeitadas pelo ministro Ricardo Lewandowski. Ontem Lewandowski não reconheceu os embargos de declaração apresentados pela PGE na reclamação apresentada pelo advogado José Cid Campêlo. O mesmo ministro já havia arquivado na noite da última sexta-feira a ação cautelar que tramitava no Supremo pedindo a suspensão da liminar concedida contra Maurício. O procurador-geral Carlos Frederico Marés de Souza Filho não quis comentar a nova derrota do governo no STF. "Não vi ainda as razões da decisão do ministro", informou. Segundo Marés, a PGE deverá entrar com outro recurso assim que o acórdão da liminar for publicado. "Não vamos nos acomodar", declarou. Maurício Requião está afastado do TC desde o último dia 5. O STF decidiu, em caráter liminar, que a nomeação dele para o cargo de conselheiro vai contra a vedação à prática do nepotismo na administração pública. Pela decisão, Maurício deverá continuar afastado do TC até que a ação popular movida por Campêlo seja julgada na 4ª Vara de Fazenda Pública.

Neste caso, cabe acompanhar qual será o desfecho final que será dado pelo Poder Judiciário e as posições assumidas pelo Ministério Público.

O Ministério Público do Estado do Paraná ingressou, também, com duas ações civis públicas para combater o nepotismo no âmbito do Poder Executivo Municipal e Estadual. A primeira ação civil pública declaratória de nulidade de ato administrativo com pedido de liminar datado de 10.05.2007 foi subscrita pelos Promotores de Justiça Terezinha de Jesus Signorini, Maurício Cirino dos Santos e Adriana Vanessa Rabelo movida perante a Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana da Curitiba em face de: Município de Curitiba, Carlos Alberto Richa (então Prefeito Municipal), José Richa Filho, Fernanda Bernardi Vieira Richa³⁷⁵, Iranil dos Santos Júnior (ex-chefe de gabinete da Secretaria Municipal da Defesa Social) e Itamar dos Santos (Secretário Municipal de Defesa

³⁷⁴ Disponível em: < http://www.bonde.com.br/bonde.php?id_bonde=5-8&id_retorno=2-1--8370-20090317>.

³⁷⁵ O STF aprovou, em 21.08.2008, a 13.ª Súmula Vinculante, a qual proíbe a contratação para cargos de confiança de parentes de até 3.º grau por agentes públicos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com exceção, porém, de cargos políticos ocupados por secretários municipais, estaduais ou ministros de Estado.

Social)³⁷⁶. A informação, acessada em 27 de julho de 2010, informa que os autos estão aguardando publicação da sentença/não disponível.

A segunda ação civil pública (ACP) movida pelo Ministério Público do Estado do Paraná para combater o nepotismo no âmbito do Poder Judiciário é datada de 10.08.2007 e subscrita pelos Promotores de Justiça Terezinha de Jesus Signorini e Maurício Cirino dos Santos, e tramita pela 1ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba (distribuição por continência em relação aos autos nº. 016/04 e nº. 2.265/06).

A ACP foi ajuizada em face de: Estado do Paraná, Roberto Requião de Mello e Silva (então Governador do Estado), Maristela Quarenghi de Mello e Silva (esposa), Maurício Requião de Mello e Silva (irmão), Paikan Salomon de Mello e Silva (parente em 3º grau na linha colateral do então Governador), Eduardo Requião de Mello e Silva (irmão), João José Arruda Júnior (parente em 3º grau na linha colateral), Orlando Pessuti (então Vice-Governador do Estado), Regina Fischer Pessuti (esposa do Vice), Nelson Pessuti (irmão do Vice), Airton Carlos Pisseti (então Secretário de Estado da Comunicação Social), Emanuela Maciel Coimbra (parente de Airton), Cláudio Xavier (então Secretário de Estado da Saúde) e Márcia Cintia Xavier da Silva (esposa de Claudio Xavier).

A ação civil pública foi ajuizada por meio da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Curitiba, subscrita pelos Promotores de Justiça Terezinha Signorini e Maurício Cirino dos Santos, atuando por deliberação do Conselho Superior do Ministério Público (Resolução nº. 808/06) e por delegação de poderes do Procurador-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos (Resolução nº. 747/07), em 24 de abril de 2007, nos autos de procedimento investigatório nº. 135/2006, objetivando combater a prática do nepotismo no âmbito da Governadoria, Vice-Governadoria e Secretarias Estaduais³⁷⁷. Segundo o site da assejepar, consultado em 28 de julho de 2010, os autos estavam conclusos desde 23/06/2010 ao Juiz Marcel Guimarães Rotoli de Macedo, para despacho.

Registre-se que cabe ao Procurador-Geral de Justiça a titularidade para ingressar com ação de improbidade administrativa em face do Governador do Estado. Neste caso, houve delegação de poderes para a Promotoria de Defesa do

³⁷⁶ O andamento da referida ação civil pública (ACP) pode ser acompanhado através de acesso ao site <<http://www.assejepar.com.br>>, 1ª Vara da Fazenda Pública Curitiba, processo nº. 907/2007, distribuído sob nº. 2344/2007, em 10.05.2007.

³⁷⁷ Esta ACP foi distribuída sob nº. 5374/2007 na 1ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba, processo nº. 2559/2007, de 13 de agosto de 2007.

Patrimônio Público, vez que, à época, o Procurador-Geral de Justiça Milton Riquelme de Macedo entendeu que não era o caso de ingressar com a ação e houve recurso aos Órgãos da Administração Superior do Ministério Público, que recomendaram o ajuizamento.

Este fato pode ser resgatado das notícias publicadas nos meios de comunicação disponível no site do Ministério Público do Estado do Paraná³⁷⁸ extraído do Jornal do Estado, com o seguinte teor:

MP aciona Assembléia contra o nepotismo – Ao menos cinco deputados empregam parentes segundo os promotores.
O Ministério Público do Estado do Paraná (MP/PR) entrou ontem com uma ação civil publica no Tribunal de Justiça (TJ/PR) para acabar com a prática do nepotismo na Assembléia Legislativa" (...) "Início – A cruzada para por fim ao nepotismo no Paraná já causou uma série de desgastes ao MP e, até hoje (matéria de março de 2008), nenhum avanço efetivo foi produzido. O combate a prática teve início no Estado em março de 2006, quando o presidente estadual do Partido Popular Socialista (PPS), Rubens Bueno, entrou com uma representação no MP, pedindo a identificação dos parentes do governador e dos secretários empregados em cargos comissionados no governo, a demissão de toda a lista e a devolução dos valores gastos com salários aos cofres públicos (...) A coordenadora da Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público do MP, a promotora Terezinha Signorini, foi destacada para cuidar do caso. Em fevereiro de 2007, indignado com a falta de ações efetivas do MP, o presidente do PPS do Paraná chegou a entrar no Conselho Nacional do Ministério Público com uma representação por prevaricação contra Riquelme (...). "Depois disso, o MP já protocolou ações para acabar com o nepotismo no Poder Executivo, contra o governador Roberto Requião (PMDB) o vice Orlando Pessuti (PMDB) e os secretários de estado, na Prefeitura de Curitiba e no Tribunal de Contas do Estado.

As ações que o Ministério Público desencadeou com vistas ao combate ao nepotismo no âmbito do Poder Executivo Estado gerou violenta reação e tensão entre o Governador do Estado Roberto Requião e a Instituição do Ministério Público do Estado do Paraná, à época chefiada pelo Procurador-Geral de Justiça Milton Riquelme de Macedo³⁷⁹, e que havia sido indicado pelo Governador, mas que preferiu evitar a linha de embate direto e adotar uma postura mais silenciosa do que a que era esperada. Coube, então, em 2007, à Diretoria da Associação Paranaense do Ministério Público (APMP), na época sob minha presidência³⁸⁰, exercer uma postura crítica e de embate direto e público no enfrentamento com o Governador do Estado para defender as prerrogativas da Instituição e de seus Membros.

³⁷⁸ MP na imprensa – datado de 19.03.2008 – disponível em <<http://celepar7ctba.r.gov.br/mppr/noticiamp.nsf/9401>> e 882^a180cbc03256d7 90046d022 (publicada dias antes da posse de Olympio para o 3º mandato).

³⁷⁹ 2º colocado da lista tríplice no Ministério Público Estadual

³⁸⁰ Eleita pela Classe (Procuradores e Promotores de Justiça do Paraná – ativos e inativos)

A cronologia histórica dos fatos pode ser extraída do teor do Ofício Circular nº. 28/2007, de 1º de outubro de 2007, da APMP, do Ofício Circular nº. 01/2008, de 19 de fevereiro de 2008 (constantes como Anexo 1 desta tese), que mostra os reflexos da tensão existente entre o Governador e o Ministério Público e que transcendeu para o campo de outros Poderes e Instituições: foi levado à Assembléia Legislativa do Estado (propostas do Governo visando reduzir orçamento do Ministério Público; propostas de instituição do “foro privilegiado”); ao Poder Judiciário Estadual (Mandado de Segurança nº. 446.855-9, ajuizado pelo Ministério Público do Estado do Paraná em face do Governador do Estado para determinar ao Governador que efetuasse o aditamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) levando em consideração a proposta elaborada pelo Ministério Público e, assim, evitar redução no percentual orçamentário Ministério Público, em consonância com o pleito formulado pela APMP); ao Poder Judiciário Federal (o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública contra o Governador do Estado em razão do uso indevido da TV Educativa para promoção pessoal ou agressão proferida, e a liminar foi concedida pelo Judiciário, inclusive com imposição de multa de R\$ 50 a R\$ 200.000,00 reais na hipótese de reincidência); ao Congresso Nacional do Ministério Público, realizado na Bahia, em que estavam presentes, em reunião conjunta, os Presidentes das Associações de Classe do Ministério Público Brasileiro através da CONAMP (entidade de classe nacional que congrega as Associações de Classe do Ministério Público), os Procuradores-Gerais de Justiça integrantes do Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Justiça e os Presidentes das Escolas do Ministério Público integrantes do Colégio de Presidentes das Escolas do Ministério Público, ocasião em que exibiu as fitas de programas da TV Educativa aos líderes do Ministério Público Brasileiro contendo as declarações ofensivas do Governador do Estado do Paraná ao Ministério Público. E, ainda, ao Conselho Nacional do Ministério Público (que acolheu a representação feita pelo advogado Aristides Junqueira Alvarenga³⁸¹, em nome da APMP, e que expediu nota técnica em 22 de outubro de 2007 expressando o posicionamento contrário do CNMP acerca do anteprojeto de Lei no Estado do Paraná, de autoria do Governador do Estado, que propõe alterações na Lei Estadual que dispõe acerca do subsídio dos Membros do Ministério Público).

³⁸¹ Ex Procurador-Geral da República e responsável pelas denúncias que culminaram no impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Melo.

No livro intitulado “CONAMP - CAEMP – Uma história sem fim”, o autor, J. Cabral Neto dedicou o item 12 para tratar das “Intervenções Indevidas no Ministério Público” (p. 291 a 310) e relatar intervenções por parte de Governadores de Estado, do Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República e do Poder Legislativo Estadual. Na visão daquele historiador, “uma das maiores ingerências feitas por um Governador do Estado no Ministério Público foi, certamente, feita pelo Governador Roberto Requião, do Paraná, em 2006/2007” (CABRAL NETO, 2009, p. 294).

4.2.4.14.3 3º Período - de Abril de 2009 a julho de 2010 – Nepotismo, Cargos em Comissão e a Corrupção que se escondia na Rede Política da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná

Em 2009, no primeiro ano de vigência da Súmula 13 do STF, os meios de comunicação cobraram a publicidade da lista dos funcionários comissionados da Assembléia Legislativa. A publicação expôs as conexões ocultas e a rede de nepotismo, clientelismo e corrupção.

A Súmula Vinculante nº. 13 do Supremo Tribunal Federal produziu efeito político de grande alcance no Estado do Paraná em decorrência da pressão exercida pelos meios de comunicação em cobrar insistentemente da Assembléia Legislativa a divulgação dos nomes dos funcionários comissionados naquela instituição, dentre os quais se identificavam casos de nepotismo.

O artigo 234 da Constituição do Estado do Paraná dispõe: “Art. 234. O Estado publicará anualmente, no mês de março, a relação completa dos servidores lotados por órgão ou entidade, da Administração pública direta, indireta e fundacional, em cada um de seus Poderes, indicando o cargo ou função e o local de seu exercício, para fins de recenseamento e controle”.

Em que pese, ao longo dos anos, o Ministério Público do Estado do Paraná ter encaminhado inúmeros expedientes à Assembléia Legislativa solicitando a divulgação da relação dos servidores da Assembléia Legislativa, foi a partir da vigência da Súmula nº. 13 de 2008 que esta cobrança passou a ser mais efetiva, e em especial, a partir de março de 2009 (o prazo para a publicação da lista pelo Estado é o mês de março de cada ano). No Estado do Paraná no ano de 2009, com exceção da Assembléia Legislativa, o Poder Executivo, o Poder Judiciário, o

Ministério Público e o Tribunal de Contas já divulgavam a mencionada lista, como determina a Constituição Estadual.

Vencido o mês de março de 2009, o Jornal Gazeta do Povo retomou uma série de reportagens que vinha publicizando a respeito dos cargos em comissão no Paraná, dando ênfase especial ao nepotismo na Assembléia Legislativa, e trouxe informações importantes e quadros comparativos dignos de nota que, a seguir, são destacados porque revelam, historicamente, o cenário dos cargos em comissão (dentre os quais existem casos de nepotismo – leia-se rede de parentesco com autoridades públicas e protecionismo sem concurso público), e o papel exercido pelo Ministério Público do Estado do Paraná no combate ao nepotismo. O Jornal Gazeta do Povo, em sua edição de 02 de abril de 2009, exibia, portanto, em sua manchete de primeira página, a matéria:

Legislativo - Lista traz 2.458 nomes, mas as informações são incompletas. Assembléia do Paraná tem 45 funcionários para cada deputado. Finalmente, a Assembléia Legislativa do Paraná divulgou ontem a lista dos funcionários da Casa. Mas não cumpriu na íntegra o que determina a Constituição. Não foram especificados os cargos ou funções, ou o local em que eles trabalham. Ignora-se também se há servidores licenciados ou emprestados a outros órgãos. O listão de 2.458 nomes (516 de funcionários efetivos e 1.942 de comissionados) saiu apenas no Diário Oficial, de distribuição restrita. A média é de 45 funcionários para cada um dos 54 deputados, superando, proporcionalmente, a Câmara Federal e a Assembléia gaúcha. Comentário: Dado interessante é que esta é a primeira vez na história que a Assembléia Legislativa divulgou a lista de seus funcionários, mostrando uma estrutura inchada (cada um dos 54 deputados tem em média 45 funcionários – maior que o da Câmara dos Deputados que em média em 29 servidores por parlamentar). O passo é importante e representa uma evolução imprescindível num Estado Democrático de Direito, em que as pessoas têm o direito à informação, mas ainda assim insuficiente, pois a Assembléia Legislativa só deu cumprimento parcial ao que determina a Constituição Estadual que é de 05 de outubro de 1989, e ainda deixou de informar o cargo ou função ocupada e o local onde a pessoa o exerce.

Ainda da mesma manchete consta a informação que a previsão de gastos da Assembléia Legislativa paranaense com pessoal e encargos sociais era de R\$ 164 milhões, em 2009. A matéria jornalística destaca, ainda, que cada deputado paranaense tem direito a gastar até R\$ 30 mil por mês com os salários dos funcionários para seu gabinete. Há gabinetes com seis e outros com 40 servidores. Além da estrutura funcional dos gabinetes parlamentares, existem outras divisões administrativas, legislativas e políticas que mantêm funcionários comissionados. São

cinco secretarias, 11 lideranças, uma presidência, três vice-presidências e oito comissões que têm direito a servidores adicionais.

O Presidente da Assembléia Legislativa, Nelson Justus, informou que estão concluindo mais uma etapa do projeto de transparência da Assembléia, sendo discutidos, ainda, projetos de resolução que criarão o Portal da Transparência do Legislativo Paranaense, que se espera possa, de fato, trazer os nomes dos funcionários na página da Internet e suas devidas lotações.

Outro artigo publicado no Jornal Gazeta do Povo, em sua edição de 03 de abril de 2009, informava:

Legislativo – Relação de Funcionários leva MP Estadual apurar Contratação de Parentes

Lista da Assembléia tem 20 casos suspeitos de nepotismo.

Com base na lista dos 2.458 funcionários da Assembléia, divulgada na quarta-feira, o Ministério Público do Paraná (MP-PR) abriu ontem uma investigação sobre 20 casos suspeitos de nepotismo no Legislativo estadual. A prática está proibida desde agosto do ano passado, por força da Súmula Vinculante número 13, do Supremo Tribunal Federal (STF), que veda a contratação de parentes de autoridades para cargos de confiança, sem a realização de concurso, nos três poderes. [...] Cerca de dez dias depois da publicação da súmula, o presidente da Assembléia, Nelson Justus (DEM), determinou que todos os deputados e funcionários que ocupam cargos de chefia na Casa demitissem seus parentes eventualmente empregados em cargos de comissão. O próprio Justus e outros quatro deputados demitiram familiares que eram empregados na Assembléia. No entanto, a ação do Ministério Público revela que a prática de nepotismo ainda pode ter resistido. Caberá à Promotoria do Patrimônio Público apurar as contratações suspeitas. O MP não informou os nomes de quem será investigado, mas confirmou que um deles é o diretor legislativo da Assembléia Legislativa, Severo Olímpio Sotto Maior – coincidentemente irmão do procurador-geral de Justiça do Paraná, Olympio de Sá Sotto Maior Neto, o chefe do Ministério Público. Severo tem dois filhos trabalhando em cargos comissionados na Casa. O mais velho, Richard Ruppel Sotto Maior, tem 35 anos e desde os 14 anos trabalha na Assembléia, segundo Severo. O outro filho empregado é George Alexandre Sotto Maior, que tem 25 anos e há dois trabalha no Legislativo. A esposa de Severo, Elisa Sotto Maior, também é funcionária da Casa, mas, ao contrário dos filhos é servidora efetiva – o que, em tese, não caracterizaria nepotismo. Apesar disso, ela trabalha justamente na diretoria legislativa, comandada pelo marido. Questionado sobre a presença dos parentes na Assembléia, Severo disse que a Casa consultou outros Legislativos para saber como eles estavam interpretando a proibição ao nepotismo. O entendimento, segundo Severo, foi de que a presença da mulher e dos filhos não afronta a súmula antinepotismo do STF. O diretor legislativo argumenta que não foi ele quem nomeou os filhos e que ambos não trabalham diretamente subordinados a ele. O procurador Moacir Nogueira Neto, que coordena o Centro de Apoio às Promotorias de Patrimônio Público do MP, diz acreditar que a investigação aberta ontem deve ser concluída rapidamente.

Também o Jornal Folha de Londrina, em sua edição de 02.04.2009³⁸², publicava:

Casos de nepotismo permanecem na Casa

Curitiba - Ao observar a relação de nomes, é possível constatar a permanência de supostos casos de nepotismo na Casa, mesmo após a elaboração da súmula vinculante número 13, em agosto do ano passado, pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Um dos casos é o do diretor legislativo da Assembleia Legislativa, Severo Olimpio Sotto Maior, que mantém dois filhos, Richard e George, empregados na Casa em cargos comissionados. A esposa de Severo, Eliza, também trabalha na Casa, mas em cargo efetivo. Severo, que aparece na lista de nomes dentro da categoria de comissionados, é irmão do procurador-geral de Justiça, Olympio de Sá Sotto Maior, chefe máximo do Ministério Público (MP), instituição competente para entrar com medidas contra casos de nepotismo nos Três Poderes. No ano passado, a FOLHA revelou que Maria Ricardina Ruppel Sotto Maior, irmã de Olympio de Sá e de Severo, também tinha cargo comissionado no Legislativo. O nome dela não consta mais na relação de funcionários da Casa. Questionado pela Reportagem sobre os eventuais casos de nepotismo, o MP informou em nota que, "a partir da lista, estará verificando a existência de casos de nepotismo, considerado o teor da Súmula Vinculante nº 13, do Supremo Tribunal Federal". Outro nome conhecido na lista é o da esposa do vice-governador Orlando Pessuti (PMDB), Regina Pessuti. Ela aparece na categoria de funcionários efetivos da Casa. Até agosto do ano passado, ela ocupava um cargo comissionado na vice-governadoria, mas foi exonerada por conta da regra antinepotismo. A Folha não conseguiu saber quando ela se tornou efetiva do Legislativo e nem encontrou registros sobre a sua disposição ao Poder Executivo. A Reportagem tentou contato com Regina, mas não houve retorno. (C.S.)

A matéria a seguir foi uma das manchetes do Jornal Gazeta do Povo, na edição de 05 de abril de 2009:

Assembléia do PR lidera ranking de comissionados

Quase 80% dos funcionários da Assembléia Legislativa do Paraná estão em cargos comissionados. Ou seja, 1.942 pessoas, de um total de 2.458, não são profissionais do quadro técnico efetivo. Esse é o maior percentual encontrado entre as casas legislativas do Sul e Sudeste do país. Com relação ao número de servidores por deputado, o Paraná fica em segundo lugar.

No corpo da referida matéria foi publicado, ainda, o seguinte quadro comparativo:

O Tamanho da Máquina

Entre legislativos dos estados do Sul e do Sudeste, o Paraná é o que tem a maior proporção de funcionários comissionados. Com relação ao número total de servidores por deputado, o Paraná está em segundo lugar.

³⁸² Disponível em <<http://www.obonde.com.br>>. Acesso em 07 maio 2009.

Cargos em comissão	Total de funcionários	Funcionários comissionados	Proporção
1º Paraná	2.458	1.942	79,0%
2º Espírito Santo	1.389	1.002	72,1%
3º Rio Grande do Sul	1.665	1.169	70,2%
4º Minas Gerais	3.143	2.182	69,4%
5º São Paulo	2.816	1.900	67,5%
6º Rio de Janeiro	2.324	1.482	63,7%
7º Santa Catarina	1.586	870	54,5%
Total de servidores	Funcionários	Deputados	Funcionários por Deputado
1º Espírito Santo	1.389	30	46,3
2º Paraná	2.458	54	45,5
3º Minas Gerais	3.143	77	40,8
4º Santa Catarina	1.586	40	39,7
5º Rio de Janeiro	2.324	70	33,2
6º Rio Grande do Sul	1.665	55	30,2
7º São Paulo	2.816	94	30,0

Os quadros acima revelam que, dos Estados do Sul e Sudeste, o Paraná é o estado que mais abriga funcionários comissionados; ocupa a segunda posição, quando se analisa a média de funcionários por Deputado, perdendo apenas para o Espírito Santo (de 46 para 45 funcionários em relação ao número de Deputados Estaduais).

Na aludida matéria jornalística, ao ser entrevistado pela reportagem do Jornal Gazeta do Povo, o Professor de Ciências Políticas, David Fleischer, da Universidade de Brasília (UnB), afirmou que o alto número de funcionários comissionados nas assembleias legislativas tem a finalidade de garantir que os deputados possam barganhar por apoios político-eleitorais. “Esses cargos, na maior parte das vezes, são usados para garantir a reeleição dos parlamentares e para pagar promessas de campanha. A existência deles tem razões e objetivos políticos”.

A matéria gerou reação em deputados estaduais, que criticaram as análises feitas pela imprensa por não ter informado que a média proporcional, em relação aos Deputados, não se referia exclusivamente aos gabinetes, vez que parte dos funcionários trabalha em na parte administrativa da Casa. O jornal, por sua vez, informou que apresentou a proporcionalidade entre o número de funcionários e o de parlamentares.

4.2.4.14.4 “Conexões Ocultas” existentes por trás do Alto Percentual de Funcionários Comissionados e do Nepotismo existente na Assembléia Legislativa

As “conexões ocultas”, como diria Fritijof Capra³⁸³, eram os da existência de redes políticas na estrutura de poder envolvendo conexões entre estruturas de parentesco e de poder político, acobertando interesses que asseguram privilégios para os participantes através de diferentes artifícios, dentre eles, o do nepotismo e do clientelismo.

Artigo científico³⁸⁴ do sociólogo e Professor da UFPR Ricardo Costa de Oliveira desvenda as amarras entre famílias e seus esquemas de perpetuação na política paranaense, como pequenas dinastias que mantêm no cenário público os mesmos sobrenomes e as mesmas práticas de protecionismo entre os políticos/parentes. Ricardo Costa de Oliveira, no referido artigo, define “rede política” como “uma conexão de interesses envolvendo empresários e cargos políticos no aparelho do Estado em diferentes poderes, no executivo, legislativo e no judiciário, e em outros espaços de poder em função de operações de mútuo benefício e ações político-financeiras articuladas na informalidade” (...) (OLIVEIRA, 2010, p.2).

Ele prossegue:

[...] nepotismo, clientelismo e diferentes artifícios são utilizados para as finalidades e resultados das redes políticas, que operam muitas vezes nos limites da legalidade e, por vezes, na ilegalidade. Redes políticas são de difícil visualização para o próprio Ministério Público, também passível de ser colonizado por redes políticas específicas. Podemos pesquisar em públicos diferentes redes políticas envolvendo parentes, amigos e assessores conectados em esquema de poder. [...] Pesquisar os ricos e poderosos é uma tarefa central e extremamente difícil para a Sociologia crítica. O objeto de investigação quase nunca se revela de maneira transparente e integral, obrigando o pesquisador a utilizar procedimentos equivalentes aos de um detetive de causas escusas [...] (OLIVEIRA, 2010, p. 2).

Consta, ainda, do aludido artigo a genealogia e permanência das redes sociais dos dominantes no caso do Paraná. Ele mostra que nos últimos cinco períodos governamentais (1991 e 2007), o poder executivo paranaense foi chefiado,

³⁸³ “Durante o processo de mudança, é possível que se rompam algumas das antigas estruturas; mas, na medida em que continuam existindo o clima de apoio e os elos bilaterais de comunicação da rede, aumenta a possibilidade de que surjam estruturas novas e mais significativas” (CAPRA, 2002. p. 135).

³⁸⁴ Artigo disponível em <<http://www.sociologia.seed.pr.gov.br/modules/noticias/makepdf.php?storyid=185>>.

fora interinidade e vices, por apenas dois governadores titulares, Roberto Requião e Jaime Lerner.

No quanto aqui interessa, que é a relação existente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, Ricardo C. Oliveira apontou um nome do círculo pessoal de Roberto Requião, o Deputado Estadual Alexandre Khury, então 1º Secretário da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, cargo central no poder interno da Instituição e cujo prédio leva o nome do seu avô, o falecido Deputado Estadual Aníbal Khury. Mostrou a grande rede de influência da família Khury e denúncias acerca de ilegalidade em superfaturamento na desapropriação de área do espólio³⁸⁵

³⁸⁶

O combate ao nepotismo na Assembléia Legislativa e aos cargos em comissão ocupados por “funcionários fantasmas” acabou gerando um campo de tensão no relacionamento entre o Ministério Público e o Presidente da Assembléia Legislativa e outros Deputados, e também cobrança política e pública para que o Ministério Público em alguns momentos agisse com maior determinação. Passa-se, aqui, a partir de um breve histórico identificar notícias veiculadas na mídia (jornais e internet) e que dão conta desse clima de tensão existente.

Breve Histórico de Notas da Mídia sobre a Tensão criada entre Ministério Público e Assembléia Legislativa em Função das Ações de Combate ao Nepotismo:

O Poder Legislativo no Paraná nasceu com a criação da Província do Paraná, pelo Imperador D. Pedro II, em 1853, e a instalação da Assembléia Provincial em 1854; portanto, há mais de 150 anos. Desde 1854 vários Deputados Estaduais exerceram a Presidência da Assembléia Legislativa conforme relação disponível na galeria de Presidentes³⁸⁷. Os fundamentos, objetivos e princípios da Constituição Federal de 1988 inspiraram a promulgação da Constituição do Estado do Paraná, em 05 de outubro de 1989. E desde então, foram Presidentes Titulares da Assembléia Legislativa do Paraná, de acordo com a galeria de presidentes

³⁸⁵ Um campo interessante para aprofundar a pesquisa é o de saber quais as medidas adotadas no âmbito do Ministério Público e do Tribunal de Contas em relação a denúncia de superfaturamento na desapropriação de área do espólio.

³⁸⁶ Outras relações de parentesco e de poder político em relação a Roberto Requião podem ser conhecidas na íntegra do artigo, disponível em <<http://www.sociologia.seed.pr.gov.br/modeules/noticias/makepdf.php?storyid=185>>

³⁸⁷ Disponível em <<http://www.alep.pr.gov.br/assembleia/galeria-de-presidentes>>.

disponibilizada pela Assembléia Legislativa: Aníbal Khury³⁸⁸; Orlando Pessutti³⁸⁹; novamente Aníbal Khury; Nelson Justus; Caíto Quintana³⁹⁰; Hermas Eurides Brandão³⁹¹ e novamente Nelson Justus³⁹², que é o atual presidente da Casa.

O nepotismo, o clientelismo, o patrimonialismo e o mistério envolvendo as redes políticas começaram a se tornar públicos no final do mês de março de 2010, quando o Jornal Gazeta do Povo e a Rede Paranaense de Comunicações - RPC TV passaram a publicar uma série de reportagens intitulada “Diários Secretos”, contendo uma onda de denúncias sobre funcionários fantasmas na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná.

Destaca-se, a seguir, algumas das principais manchetes extraídas do Jornal Gazeta do Povo, inclusive enfatizando o papel exercido pelo Ministério Público nesta temática. Em edição de 25.04.2010 (p. 19), publica uma cronologia que, em síntese, revela:

- 16.03.2010 – Reportagem da RPC TV e Gazeta do Povo revelam que a Assembléia Legislativa do Paraná encobre metade de seus atos em diários avulsos;
- 17.03.2010 – Pelo menos 20 apadrinhados do diretor-geral da Assembléia receberam R\$ 11,2 milhões da Casa. Parte deles nem sequer trabalha no Legislativo;
- 19.03.2010 – Diretor-geral da Assembléia Abib Miguel, pede afastamento do cargo;
- 21.03.2010 – análise dos diários secretos revela a publicação de 2.178 atos secretos e a nomeação de 1.846 servidores entre janeiro de 2006 e março de 2009;
- 06.04.2010 – Reportagem mostra a rede de apadrinhados políticos de Nelson Justus que tem como base a Assembléia;
- 07.04.2010 – Justus é sócio de filha do ex-diretor geral da Assembléia em uma rádio de Guaratuba não declarada à Justiça Eleitoral;
- 09.04.2010 – Editorial da Gazeta do Povo pede o afastamento da mesa diretora para dar isenção às investigações. Entidades como a OAB-PR³⁹³, a Associação dos Juizes Federais e partidos como o PPS, PV e PC do B endossam o pedido.

³⁸⁸ Falecido. Avô do atual 1º Secretário da Assembléia Legislativa Alexandre Khury

³⁸⁹ Ex Vice-Governador do Estado eleito na chapa encabeçada pelo então Governador Roberto Requião. Atual Governador do Estado em razão do afastamento de Requião para concorrer ao Senado Federal.

³⁹⁰ Deputado Estadual e atual líder do Governo de Orlando Pessutti na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná (Gazeta do Povo de 31 de maio de 2010). Ex-chefe da Casa Civil em duas administrações no Governo Roberto Requião. Na disputa para eleição a Governador do Estado do Paraná 2010, Rocha Loures (deputado federal e ex-chefe de gabinete de Requião) foi indicado para ser vice na chapa do candidato Osmar Dias. A escolha de Rocha Loures gerou atrito entre Pessutti e Requião, pois “Requião queria ver o deputado estadual Caíto Quintana na vice” (Gazeta do Povo de 1º de julho de 2010). A chapa adversária ao Governo do Estado é formada por Beto Richa (ex-prefeito de Curitiba), tendo como candidato a vice o Senador Flavio Arns.

³⁹¹ Ex-Secretário de Estado da Agricultura na gestão do ex-governador Jaime Lerner. Ex-Deputado Estadual, Conselheiro do Tribunal de Contas nomeado pelo então Governador Roberto Requião e atual Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná eleito pelos Conselheiros por unanimidade.

³⁹² A 1ª Secretaria é exercida pelo Deputado Estadual Alexandre Khury

³⁹³ Está disponível na internet www.novoparana.com.br manifesto eletrônico de apoio à campanha OAB/PR intitulado “O Paraná que queremos” e que já conta com a manifestação favorável de 1.351 empresas, 576 entidades e 31.365 pessoas físicas.

10.04.2010 – MP abre inquérito para investigar especificamente o deputado Nelson Justus; 13.04.2010 – Assembléia reconhece erro e bloqueia o pagamento de salário de 1,9 mil servidores;
 14.04.2010 – Cerca de 600 estudantes e sindicalistas invadem a Assembléia para pedir o afastamento da mesa diretora da casa;
 20.04.2010 – AL exonera 237 funcionários comissionados – 22 deles apontados em irregularidades na série Diários Secretos;
 23.04.2010 – O Ministério Público pede bloqueio dos R\$ 23 milhões em bens dos diretores afastados;
 24.04.2010 – Gaeco cumpre 11 mandados de prisão e busca e apreensão.

Destaques que explicitam o nepotismo existente na Assembléia Legislativa publicados pelo mesmo Jornal:

Funcionário de Justus contrata doze parentes
 Luiz Alexandre Barbosa, funcionário do gabinete do presidente da Assembléia Legislativa do Paraná, Nelson Justus contratou pelo menos **12** parentes para cargos comissionados na Casa. Metade deles trabalhou para Justus, dois admitem que não aparecem na Casa. A sogra de Barbosa não soube descrever o que faz. É o segundo caso de formação de rede de empregos privilegiados bancada por dinheiro público ligada a Justus. Na semana passada, a Gazeta do Povo e a RPC TV mostraram que o chefe de gabinete do presidente, Sérgio Roberto Monteiro, empregou 20 parentes. Barbosa não quis dar entrevista. Na segunda-feira foi anunciada a demissão de todos os 1,9 mil comissionados da AL – parte será recontratada segundo as regras internas (JORNAL GAZETA DO POVO, 14.04.2010, p. 1).

A Associação dos Juízes Federais assim se posicionou nos meios de comunicação:

Apajufe defende o afastamento de suspeitos
 Ao ser entrevistado o Juiz Federal Anderson Furlan disse: “ em um momento em que todas as instituições falharam, seja em auditorias que não conseguiram descobrir a existência de funcionários fantasmas, seja o Tribunal de Contas ou o Ministério Público, a imprensa investigou, descobriu e trouxe para a população muito do que havia de errado. Agora é importante que a sociedade e os poderes não empurrem de novo para debaixo do tapete esta podridão que foi colocada à mostra (JORNAL GAZETA DO POVO, 19.04.2010, p. 14).

“Quadro funcional – 2.255 servidores se recadastram. 1.759 comissionados fizeram recadastramento na Assembléia. Todos deverão ser exonerados no fim do mês. Na lista divulgada em 2009, a Casa tinha 2.457 funcionários” (JORNAL GAZETA DO POVO, 20.04.2010, p. 14).

“Em plena crise institucional, direção do Legislativo decide elevar de R\$ 37.580,00 para R\$ 60.128,00 o valor que cada deputado por gastar para pagar salários” (JORNAL GAZETA DO POVO, 11.05.2010, p. 1).

“Assembléia enxuga quase pela metade o numero de servidores” (JORNAL GAZETA DO POVO, 21.05.2010, p. 13).

Bolsa de licitações une famílias Justus e Curi

Dois filhos de Nelson Justus, presidente da Assembléia Legislativa do Paraná e um irmão de Alexandre Curi, primeiro-secretário da Casa, foram associados até abril em um empreendimento de licitações públicas. A Bolsa de Licitações e Leilões atua em 20 prefeituras e movimento pelo menos R\$ 40 milhões desde que foi criada, em 2008. Após o início da série Diários Secretos, que aponta irregularidades na Assembléia, os três nomes foram retirados dos estatutos da BLL (JORNAL GAZETA DO POVO, 01.06.2010, p. 1).

“AL dribla a lei para abrigar comissionados: regra obrigou cada deputado a manter no máximo 23 funcionários; vários saíram dos gabinetes para a administração” (JORNAL GAZETA DO POVO, 05.06.2010, p. 16).

Multidão vai às ruas pedir mais ética na política: fruto da série “Diários Secretos” da Gazeta do Povo e da RPC TV, nasceu o movimento “O Paraná que queremos” liderado pela seção paranaense do OAB, que promoveu manifestações ontem em 16 cidades paranaenses. A organização do evento entregou para os deputados estaduais que compareceram à manifestação projeto de lei que pretende garantir a transparência no Legislativo. O objetivo principal do projeto de lei é que os Poderes e determinadas Instituições publiquem seus atos em no máximo 30 dias e nos Diários Oficiais do governo do estado, sob pena de multa e de incorrer em improbidade administrativa (JORNAL GAZETA DO POVO, 09.06.2010, pp. 1-16).

“A mesa diretora está profundamente isolada do ponto de vista político. E do ponto de vista da moral já está derrotada. Essa manifestação será um divisor de águas na história da Assembléia” diz Ricardo Costa Oliveira, professor de ciência política da UFPR” (JORNAL GAZETA DO POVO, 09.06.2010, p. 1).

“O protesto lembra as Diretas Já, o impeachment do Collor e as manifestações contra a venda da Copel. E todos esses foram movimentos vitoriosos” diz Ricardo Costa Oliveira – cientista político da UFPR (JORNAL GAZETA DO POVO, 09.06.2010, p. 15).

“Em Brasília, uma decisão do ministro José Antonio Dias Toffoli³⁹⁴, do STF, concedeu uma liminar a Abib Miguel, ex-diretor da Assembléia Legislativa, que

³⁹⁴ O Ministro do Supremo Tribunal Federal José Antonio Dias Toffoli foi advogado da campanha de Lula, assessorou José Dirceu como Ministro Chefe da Casa Civil até que ele deixou a Casa, ex-Advogado Geral da União e como Ministro do STF foi o único dos 11 Ministros que votou a favor do pedido de habeas corpus para liberar José Roberto Arruda (ex-DEM), ex-Governador do DF, apontado na mídia como chefe do mensalão do DEM, coincidentemente, o mesmo partido do Presidente da Assembléia Legislativa do Paraná Nelson Justus.

poderá paralisar as investigações. Preso há mais de 40 dias, Miguel pode ser solto hoje” (JORNAL GAZETA DO POVO, 09.06.2010, pp. 1-15).

Depois de 49 dias preso, o ex-diretor geral da Assembléia Legislativa do Paraná Abib Miguel, o “Bibinho” deixa a prisão. Toffoli justificou o trancamento das investigações na área criminal, porque entendeu que os Diários Secretos eram desdobramentos da investigação do Ministério Público Federal e Polícia Federal sobre o esquema “gafanhoto”, outro escândalo de desvio de dinheiro da Assembléia – que era uma forma de desviar recursos públicos por meio do depósito dos salários de vários servidores da Assembléia numa mesma conta bancária (normalmente os titulares das contas eram parentes e pessoas de confiança dos deputados). Como o esquema “gafanhoto” envolve ex-deputados estaduais que hoje são parlamentares federais, o STF é legalmente o responsável pela investigação criminal e julgamento do caso. Ministério Público deve recorrer ao STF (JORNAL GAZETA DO POVO, 12.06.2010, pp. 1-13).

“Assembléia mantém “furos” na numeração de atos oficiais – Das 2.196 decisões do Legislativo nos últimos meses, 207 não constam dos diários publicados no período” (JORNAL GAZETA DO POVO, 22.06.2010, p. 16).

“Assembléia aprova aumento de gratificações aos servidores – Lei em vigor há apenas três meses foi modificada para elevar o adicional que pode ser pago aos funcionários de nível médio e superior do Legislativo” (JORNAL GAZETA DO POVO, 24.06.2010, p. 18).

Legislativo publica 7,5 mil atos oficiais de 2005 a 2009 – Aproximadamente 7,5 mil atos oficiais da Assembléia Legislativa do Paraná, que eram de acesso restrito, foram divulgados em cinco edições recentes do Diário Oficial do Estado, editados pelo governo estadual. A partir da série de reportagens “Diários Secretos”, da Gazeta do Povo e RPC TV, que mostrou que decisões tomadas pela Assembléia que eram escondidas ocultavam a nomeação de servidores fantasmas e laranjas, por meio dos quais havia o desvio de dinheiro público, a direção da Assembléia passou a divulgar no início de junho, os diários no site da Casa. Agora passou a publicá-los também no Diário Oficial do Estado (JORNAL GAZETA DO POVO, 24.06.2010, p. 18).

Pessuti é alvo de denúncia – Revista Veja acusa o governador de ser funcionário fantasma da Assembléia. Ele nega a acusação”. - O texto diz que Pessuti foi nomeado sem concurso, em um ato secreto de número 274/2005, como consultor administrativo da Assembléia, a partir de 25 de maio de 2005, período em que ocupava o cargo de vice-governador do Paraná. A reportagem diz que ele recebe salário de R\$ 12 mil pela função no Legislativo. Pessuti negou ser funcionário fantasma e disse que é funcionário, porque em 1979, por uma disposição constitucional³⁹⁵, teve o seu vínculo transferido para a Assembléia Legislativa. Pessuti foi deputado por cinco mandatos e chegou a ser Presidente da Assembléia. Por sete

³⁹⁵ O dispositivo foi declarado inconstitucional há quase nove anos pelo Supremo Tribunal Federal (Adin nº 483) proposta por Roberto Requião em 1991 (Gazeta do Povo de 29.06.2010)

anos e três meses foi vice-governador do Estado do Paraná e, desde abril, com a renúncia de Roberto Requião para disputar uma vaga ao Senado, é o governador (JORNAL GAZETA DO POVO, 28.06.2010, p. 13).

Ato de enquadramento de Pessuti na AL é questionado na Justiça - O Ato nº. 275/2005 da Assembléia Legislativa pode revelar irregularidades mais graves do que a denúncia contra o governador Orlando Pessuti publicada pela Revista Veja. Uma liminar concedida pela 2ª Vara da Fazenda de Curitiba determina que a Casa informe o nome de todos os servidores que ocupam função de nível superior àquela que ocupavam quando ingressaram no Legislativo. A decisão atende a uma ação popular³⁹⁶ que questiona a constitucionalidade do Ato nº 274 (JORNAL GAZETA DO POVO, 29.06.2010, nº. de pg?).

Efetivação de Regina Pessuti pode ser inconstitucional – O vínculo da primeira-dama com a Assembléia Legislativa pode ser considerado inconstitucional, só teria direito a estabilidade se tivesse sido nomeada até outubro de 1983, cinco anos antes da promulgação da Constituição, de acordo com o artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A situação de Regina não é única no Legislativo, e se repete por todo o país e em outros poderes. Tanto que há duas propostas de emenda à Constituição tramitando na Câmara dos Deputados (JORNAL GAZETA DO POVO, 30.06.2010, p. 17).

Genealogia: Quem era o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná à época em que explodiu o escândalo dos Diários Secretos da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná e a polêmica sobre a atuação do Ministério Público em relação ao Presidente da Assembléia Legislativa explorada pelos meios de comunicação.

O Procurador-Geral de Justiça era Olympio de Sá Sotto Maior Neto, que havia sido reeleito pela classe e nomeado pelo Governador Roberto Requião para a quarta gestão (7 de abril de 2010 a 7 de abril de 2012). No Paraná, ele exerce o cargo pela quarta vez, cujo mandato é de dois anos, permitida uma recondução. Seguem os períodos de cada gestão: a) 1ª gestão: abril de 1994 - abril de 1996; b) 2ª gestão: abril de 1996 - abril de 1998; c) 3ª gestão: abril de 2008 - abril de 2010; d) 4ª gestão: abril de 2010 - abril de 2012.

A solenidade de posse para a quarta gestão ocorreu em 07 de abril de 2010 e foi precedido por um clima de grande tensão em face do escândalo envolvendo a Assembléia Legislativa que explodiu um mês antes e que demandaria tensas, mas necessárias, ações efetivas por parte do Ministério Público enquanto fiscal da lei e defensor dos interesses da sociedade. Neste momento político, a questão genealógica do Procurador-Geral de Justiça, suas relações de parentesco com

³⁹⁶ Qualquer cidadão é parte legítima para interpor ação popular. Neste caso, a iniciativa da ação não é do Ministério Público mas o representante do MP terá que intervir obrigatoriamente.

integrantes da Assembléia Legislativa e sua relação de amizade com o Presidente da Assembléia Legislativa foram muito exploradas pela mídia. Ansiosa estava a mídia em saber o que o Ministério Público havia feito e o que faria em relação ao caso dos Diários Secretos, nepotismo e funcionários comissionados fantasmas na Assembléia Legislativa.

A trajetória Institucional do atual Procurador-Geral de Justiça foi marcada pelo ingresso no Ministério Público Estadual, em 1977. Foi Promotor de Justiça em várias Comarcas do interior do estado e em Curitiba atuou na Vara da Infância e Juventude, na Promotoria de Defesa dos Direitos Constitucionais e na Coordenação de Centros de Apoio. Tem destacada atuação na área da infância e juventude, inclusive contribuiu na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente³⁹⁷.

A posse, em 07 de abril de 2010, se deu em clima político muito tenso, precedida pela revelação, dias antes, pela reportagem da RPC TV e Jornal Gazeta do Povo do escândalo dos “Diários Secretos” na Assembléia Legislativa, das reportagens de 06 de abril de 2010, que mostraram a rede de apadrinhados políticos de Nelson Justus, e de 07 de abril (coincidentemente, o dia da posse) que mostrou a sociedade de Justus com a filha de Abib Miguel.

Alguns fatos noticiados pela imprensa revelam o clima de tensão na relação entre o Ministério Público e o Poder Legislativo e as críticas que o chefe da Instituição recebeu por ter, inicialmente, assumido posição cautelosa em defesa do Presidente da Assembléia Nelson Justus. O que se divulgou a respeito pelos meios de comunicação:

Jornal Gazeta do Povo, edição de 26.03.2010:

O Ministério Público não pode andar de mãos dadas com suspeitos de ter cometido crimes, disse o promotor de Justiça Fuad Faraj. Fuad Faraj também foi questionado nesta sexta-feira sobre o fato de o MP ter aproximadamente 200 investigações sobre a Assembléia, porém, as irregularidades não terem se tornado públicas – o que aconteceu apenas após as denúncias feitas pelo jornal Gazeta do Povo e RPC-TV. Sobre a questão, o promotor disse que esse será o momento de o MP “mostrar à sociedade para que serve a instituição”. Ele afirmou ainda que a Gazeta do Povo e a RPC-TV fizeram o trabalho que o MP deveria ter feito. Disse ainda que seria conveniente que a Polícia Federal e a Procuradoria da República investiguem as irregularidades na Assembléia. Isso porque se trata de um dos maiores rombos nos cofres públicos já noticiados, segundo Faraj³⁹⁸.

³⁹⁷ Seu currículo e sua trajetória estão disponíveis no site do Ministério Público do Estado do Paraná e em <<http://www.netbabillons.com.br/gente/Olympiodesa/olympio02.htm>>.

³⁹⁸ Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/diariossecrets/conteudo.phtml?id=986752>>

Edição de 28.03.2010 do mesmo jornal:

Entrevista dada pelo Procurador-Geral de Justiça a Gazeta do Povo³⁹⁹ motivada pela declaração feita pelo Promotor de Justiça Fuad Faraj. Faraj teria afirmado que a presidência da Assembléia não poderia ser vista como parceira na investigação que seria feita por comissão de sindicância, “mas sim como suspeita” e ainda, criticou a possibilidade do Ministério Público participar da comissão interna da Assembléia, denunciando uma “rede de interesses” que envolve integrantes da Instituição e de outros poderes. Na entrevista, o Procurador-Geral de Justiça Olympio, ao ser indagado “qual a avaliação que o senhor tem sobre a presidência da Assembléia, que não poderia ser vista como parceira e sim como suspeita”, respondeu: “É uma condenação antecipada. Nem bem começamos as investigações. Nesse momento, não temos elementos para concluir que haja envolvimento direto da presidência da Assembléia”. Ele rechaça a possibilidade da existência da “rede de interesses” – “embora ele mesmo tenha ligações familiares com integrantes da Assembléia” diz a entrevista, e, apesar de se dizer amigo de infância do presidente da Assembléia, disse: “não tenho amizade íntima a ponto de me tornar suspeito. Acredito que, nesse momento, a sociedade deva dar um voto de confiança para o Ministério Público. Ao ser indagado como analisa o fato de a Polícia Federal ter também iniciado as investigações respondeu: “todos os órgãos que podem colaborar com a investigação são importantes. Mas até hoje os tribunais estão discutindo quem tem competência para atuar no caso dos gafanhotos (denúncia que veio à tona em 2008, em um suposto esquema de desvio de recursos da Assembléia semelhante ao das atuais suspeitas. Ainda não se obteve resposta criminal em face dessa dúvida. Espero que, com o atual caso na Assembléia, não vá acontecer a mesma coisa”.

Fenômenos sociais até pouco tempo raramente estudados empiricamente pelas ciências sociais, tais como as conexões entre as genealogias tradicionais e instituições políticas, que passaram a ganhar novos referenciais dentro de amplas redes sociais e políticas envolvendo o parentesco, não passaram despercebidas pela imprensa – a exemplo dos jornais Gazeta do Povo e Folha de Londrina. A Gazeta do Povo levantou a questão genealógica e mostrou o parentesco do Procurador-Geral de Justiça com integrantes da Assembléia Legislativa. Eis o que foi noticiado pelo Jornal Gazeta do Povo, em edição de 28.03.2010:

Procurador-Geral tem quatro parentes no Legislativo⁴⁰⁰
Quatro parentes do procurador-geral de Justiça, Olympio de Sá Sotto Maior Neto, trabalham atualmente na Assembleia Legislativa do Paraná. O irmão, Severo Olympio Sotto Maior, é funcionário efetivo e tem um cargo de chefia: é diretor legislativo da Casa. A mulher de Severo e dois filhos são servidores comissionados (não concursados). Todos aparecem na lista de funcionários do Legislativo divulgada em abril de 2009. Olympio reconhece o parentesco com servidores da Assembleia. Mas afirma que isso não

³⁹⁹ Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/diariossecrets/conteudo.phtml?id=987018>.

⁴⁰⁰ Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/diariossecrets/conteudo.phtml?id=987018>.
www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/diariossecrets/conteudo.phtml?id=987018>. Na coluna Saiba Mais: “Procurador-geral tem quatro parentes no Legislativo”.

prejudica seu trabalho. “Meu pai foi servidor. Dedicou a existência à Assembleia. E meu irmão tem 60 anos e trabalha lá desde os 15 anos. Tem 45 anos de dedicação”, diz o procurador-geral. “O fato de o meu pai ter sido funcionário me determina como dever de honra de que todas as medidas sejam tomadas com o maior rigor possível. É uma homenagem à memória do meu pai e à dedicação do meu irmão. O Severo não faz parte de nenhum grupo que pratica irregularidades.” Olympio ainda critica a possibilidade de esse fato desqualificar o MP. “O que eu não gostaria, neste momento em que o MP já vem cumprindo com o seu dever, é que se queira desqualificar o MP a partir de um fato que não tem nada a ver. Ele [Severo] é servidor antes de eu ser promotor. É um servidor reconhecidamente dedicado e cumpridor de suas funções.” Sobre a presença de outros parentes na Assembleia, Olympio destaca que a cunhada é funcionária de carreira e que os dois sobrinhos trabalham na Assembleia há muito tempo. “Eles não foram nomeados pelo meu irmão [que tem cargo de chefia, o que poderia caracterizar nepotismo, proibido pelo Supremo Tribunal Federal]. Foram nomeados pela presidência para atuar em outros setores. O Richard (um de seus sobrinhos) trabalha lá há quase 20 anos. O entendimento da Assembleia é de que não é nepotismo, mas esse é um tema para ser discutido juridicamente. Eu não oriento o promotor que cuida do procedimento de nepotismo e é preciso lembrar que a identificação de casos de nepotismo se deu por iniciativa minha.

No Jornal Folha de Londrina, na edição de 12.04.2010, também foi publicada a seguinte matéria:

O Ministério Público (MP) do Paraná informou ontem em nota encaminhada à Reportagem que o nome de Maria Ricardina Ruppel Sotto Maior, irmã do chefe máximo do MP, Olympio de Sá Sotto Maior Neto está incluído na lista de funcionários investigados por conta dos cargos que ocupam na Assembléia Legislativa (AL) do Estado. Primeiro, o MP encaminhou uma nota à Reportagem se referindo a duas portarias que foram instauradas no final da última semana para apurar a contratação de todos os funcionários comissionados pela Presidência do Legislativo, caso de Maria Ricardina, nomeada pelo presidente da Casa, Nelson Justus (DEM) em fevereiro de 2007⁴⁰¹.

Dez dias após a posse do Procurador-Geral de Justiça para o seu quarto mandato, em 17.04.2010, o Jornal Folha de Londrina reavivou perante a opinião pública a polêmica existente em relação à autonomia e independência da atuação da Procuradoria-Geral de Justiça junto à Presidência da Assembléia Legislativa, ao divulgar a seguinte matéria⁴⁰²:

Irmã de chefe do MP já seria alvo de investigação
O Ministério Público (MP) do Paraná informou ontem em nota encaminhada à Reportagem que o nome de Maria Ricardina Ruppel Sotto Maior, irmã do chefe máximo do MP, Olympio de Sá Sotto Maior Neto, está incluído na lista de funcionários investigados por conta dos cargos que ocupam na

⁴⁰¹ Disponível, na íntegra, em <http://www.bonde.com.br/folha/folhad.php?id_folha=2-1--4346-20100417>.

⁴⁰² Matéria produzida pela jornalista Catarina Scortecci, da Equipe da Folha. Disponível, na íntegra, em <http://www.bonde.com.br/folha/folha.php?id_folha=2-1—4346-20100417>

Assembleia Legislativa (AL) do Estado. Primeiro, o MP encaminhou uma nota à reportagem se referindo a duas portarias que foram instauradas na última semana para apurar a contratação de todos os funcionários comissionados pela Presidência do Legislativo, caso de Maria Ricardina, nomeada pelo presidente da Casa, Nelson Justus (DEM), em fevereiro de 2007. Mas, posteriormente, já no início da noite de ontem, o procurador de Justiça Arion Rolim Pereira, coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público, informou via assessoria de imprensa que Maria Ricardina já era alvo de investigação antes mesmo das duas portarias da última semana, instauradas em função de denúncia levantadas pela RPCTV em parceria com o jornal Gazeta do Povo. Ontem, contudo, Rolim Pereira não soube informar desde quando ela estava sendo investigada e nem os detalhes da apuração. O caso de Maria Ricardina não é novo, daí a polêmica em torno da atuação do MP até agora: uma reportagem da FOLHA publicada no final de 2008 já havia tratado do caso de Maria Ricardina, que nunca trabalhou na Presidência da AL, embora nomeada. Questionado se a relação do procurador-geral de Justiça com o Legislativo, por conta do parentesco com Maria Ricardina, poderia interferir nas investigações, Rolim Pereira afirma que a própria lei tem mecanismos para impedir tal situação. “Como ele tem parentes no Legislativo (além de Maria Ricardina, um irmão e dois sobrinhos) ele está impedido de participar das investigações”. Em relação a Richard e George, filhos de Severo Sotto Maior, que é diretor legislativo da AL e irmão do chefe máximo do MP, o MP afirmou, através da mesma nota, que a Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público ajuizou em 18 de março de 2008 uma ação em que pedia a exoneração imediata, no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado, de todos os parentes de deputados estaduais, diretores e demais autoridades⁴⁰³. O processo, que tramita na 2ª Vara da Fazenda Pública, aguarda julgamento. “Fica claro que a existência de parentes do procurador-geral de Justiça na Assembleia Legislativa não tem de nenhuma maneira impedido o trabalho do Ministério Público na apuração dos fatos, até por que todos os procedimentos investigatórios envolvendo a Assembleia estão sob responsabilidade de promotores e procuradores de Justiça que têm independência funcional para tomar as providências que considerarem cabíveis”, continua a nota.

O ato de nomeação de Maria Ricardina teria sido de 2003. Além dos parentes nominados pelo Jornal Gazeta do Povo, consta que Maria Ricardina Ruppel Sottomaior, irmã do Procurador-Geral de Justiça, foi nomeada para exercer cargo em comissão junto ao gabinete da Presidência através do Ato nº. 240/2003, juntamente com outros funcionários comissionados⁴⁰⁴.

A afirmação do Procurador-Geral de Justiça divulgada pelo mesmo jornal, em edição de 28.03.2010, de que “a identificação de casos de nepotismo se deu por iniciativa minha” foi rebatido com duras críticas pelo Procurador do Estado e ex-Professor da Universidade Federal do Paraná, Rogério Distefano, em matéria

⁴⁰³ Trata-se da ação civil pública ajuizada pelas Promotoras de Justiça Terezinha de Jesus Signorini e Adriana Vanessa Rabello durante a gestão do Procurador-Geral de Justiça que antecedeu Olympio, atuando por deliberação do Conselho Superior do Ministério Público (Resolução nº 808/06), contra Nelson Justus e outros (Processo 302/2008 – em trâmite na 2ª Vara da Fazenda Pública, pleiteando que a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná exonere todos os nomeados a cargos em comissão e funções de confiança que tenham vínculo de parentesco com Deputados Estaduais e outras autoridades que tenham à sua disposição e sob sua responsabilidade hierárquica cargos dessa natureza.

⁴⁰⁴ Ver mais em: <<http://www.blogalvarodias.com/2010/03/o-ministerio-publico-do-parana-com-a-palavra.>>

disponível na internet sob o título “Absolver Nelson Justus é um absurdo, vindo do chefe do MP, que existe para acusar, não para defender”⁴⁰⁵, ao destacar:

[...] 3. Olympio se declara o paladino da luta contra o nepotismo no Paraná. Menos, menos. Olympio tem o mérito de não impedir que ela começasse pelo trabalho notável de uma promotora de justiça, cujo nome me escapa no momento (...) 4. O chefe do MP estadual diz que luta contra o nepotismo para honrar pai, irmão e sobrinhos, funcionários da AL há mais de 100 anos, em contagem pelo efeito cascata. Só não disse que o nepotismo assumiu escala industrial e requinte tecnológico no Paraná durante os mandatos de seu tio Antonio Ruppel como presidente da Assembléia Legislativa e Tribunal de Contas – onde empregou inúmeros parentes, que sem dúvida constituem – como o pai, irmão e sobrinhos de Olympio – exemplos de eficiência e probidade funcional. Mas entraram e permanecem como parentes no serviço público.

A partir de tais críticas feitas por Distefano, surgiu uma dúvida: se o tio Antonio Ferreira Ruppel, de fato, empregou parentes no serviço público? Ao pesquisar, identificou-se que Antonio Ferreira Ruppel foi Prefeito do município de Bocaiúva do Sul, ex-Presidente da AL e ex-Presidente do Tribunal de Contas. Pelo discurso proferido por Isabel Sprenger Ribas, por ocasião dos 75 anos do Centro Paranaense Feminino de Cultura (CPFC)⁴⁰⁶, é possível resgatar traços e vínculos de sua história política: “1965 - Marco histórico na questão administrativa financeira. Presidência de Leonor Castellano. Aquisição da sede própria, ocorrida pelas ingerências políticas de Antônio Ferreira Ruppel e Anibal Koury, respectivamente Presidente e Secretário da Assembléia Legislativa do Paraná”.

Quanto às nomeações feitas por Antonio Ruppel e também por outros Presidentes no Tribunal de Contas do Estado do Paraná, (dentre os quais aparecem sobrenomes de vários parentes), é possível pesquisar os sobrenomes correlatos consultando a relação disponibilizada no site⁴⁰⁷, onde constam nomes dos 128 funcionários e dos Presidentes que os nomearam, objeto de publicação no Jornal Gazeta de Novo, numero 1931, do ano de 2007, onde consta:

Listamos hoje os 128 nomes do Tribunal de Contas do Paraná. Campeão em nepotismo, sinecura e dos ergófobos Continuando a série de matérias sobre as ilegalidades de nomeações e pagamentos fora da lei pelo Tribunal de Contas do Paraná, apresentamos hoje a lista dos 128 nomes nesta situação. Até o momento, em razão de decisão de duas ações judiciais (9900/1985 da 4ª Vara da Fazenda - já

⁴⁰⁵ Cujo teor pode ser visualizado em <<http://www.jornale.com.br/zebeto/2010/03/28absolver-nelson-justus-e-um-absurdo-vindo-do-chefe>>

⁴⁰⁶ Disponível na íntegra para consulta em: <http://www.centrofeminino.com.br/discurso.html>

⁴⁰⁷ Relação disponível em: <<http://www.gazetadenovo.com/index.php?page=news.php&view=11822737572184>>

transitada em julgado - e 53/2007 da 2ª Vara da Fazenda), 22 “consultores” terão que voltar à função anterior e com os vencimentos reduzidos. Como a relação de nomes e das nomeações ilegais no TC chegaram ao longo dos anos na casa de 128 funcionários todos os demais também poderão ser incluídos ou na ação 53/2007 (ainda não tem mérito julgado apenas antecipação de tutela, portanto, ainda pode ser possível a inclusão de mais nomes) ou em uma nova ação que poderá ser Civil Pública proposta pelo Ministério Público Estadual.

Na ativa ou aposentados todos recebem mais de R\$15.000,00 por mês. Somados todos os benefícios, os “ativos”, chegam a R\$ 22.000,00 mensais.

COMO SE ENCONTRAM ATUALMENTE OS NOMEADOS ILEGALMENTE

Consultores técnicos ativos.....	36
Consultores jurídicos ativos.....	07
Consultores técnicos aposentados.....	41
Consultores técnicos sem curso superior	31
Consultores jurídicos aposentados	13
Consultores técnicos falecidos	10
TOTAL GERAL....	128”

A matéria jornalística disponibiliza os nomes dos servidores e do Presidente do Tribunal de Contas que os nomeou à época. Em relação aos nomeados por Antonio Ferreira Ruppel, no Tribunal de Contas do Estado, de acordo com a referida matéria, estão: Maria Lucia Ruppel, Roberto Ruppel, Severo Ferreira Ruppel Neto, Antonio Ferreira Ruppel Filho e Gil Ruppel.

Outrossim, quando o articulista Rogério Distefano afirmou que Olympio tem o mérito de “não impedir que a luta contra o nepotismo começasse pelo trabalho notável de uma promotora de justiça, em Curitiba”, ele tem razão. Pois foi pelas mãos da Promotora de Justiça Terezinha de Jesus Signorini e dos Promotores de Justiça designados para atuar no Patrimônio Público que, na gestão do Procurador-Geral de Justiça que antecedeu Olympio, e atuando por deliberação do Conselho Superior do Ministério Público do Paraná, que foram ajuizadas em 2007 e 2008, no Juízo da Vara da Fazenda Pública de Curitiba, ações civis públicas declaratórias de nulidade de ato administrativo contra a Assembléia Legislativa do Estado do Paraná (de 18 de março de 2008), o Estado do Paraná (de 10.08.2007), o Município de Curitiba (de 10.05.2007) e o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (de 10.05.2007).

No caso da ação civil pública para combater o nepotismo na Assembléia Legislativa, a atuação do Ministério Público do Estado do Paraná se deu por meio da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Curitiba, atuando por deliberação do Conselho Superior do Ministério Público (Resolução nº. 808/06), em 12 de fevereiro de 2007, nos autos de procedimento investigatório nº. 172/2006, que

expediu a RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº. 01/2007, objetivando combater o nepotismo no âmbito da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná.

Especificamente, no que toca à referida ação civil pública do Ministério Público do Estado do Paraná para combater o nepotismo na Assembléia Legislativa, é importante salientar: a ação é datada de 18.03.2008, subscrita pelas Promotoras de Justiça Terezinha de Jesus Souza Signorini e Adriana Vanessa Rabelo, atuando por deliberação do Conselho Superior do Ministério Público (Resolução nº. 808/06), em 12 de fevereiro de 2007, nos autos de procedimento investigatório nº. 172/2006, em que expediu a RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº. 01/2007, objetivando combater o nepotismo na Assembléia Legislativa do Paraná.

A ação foi proposta contra o Estado do Paraná, o Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, Nelson Roberto Plácido e Silva Justus, os Deputados Estaduais Luiz Cláudio Romanelli, Nereu Alves de Moura, Luiz Fernando Ribas Carli Filho, Felipe Lucas, e ainda, contra Rafael Cordeiro Justus (sobrinho do Dep. Nelson Justus), Bernardo Guimarães Ribas Carli (irmão do deputado Ribas Carli Filho), Julio Cesar (cunhado do Deputado Felipe Lucas e lotado em seu gabinete), Luiz Cláudio Massa (cunhado do Deputado Felipe Lucas), Marli Terezinha Rossi (parente em 3º grau do Deputado Nereu Moura) e Luiz Claudio Romanelli Filho (filho do Deputado Romanelli).

Argumenta-se na inicial que apesar do Ministério Público ter concedido prazo razoável para a voluntária adequação e eliminação dos casos de nepotismo existentes na sua Administração a medida foi infrutífera. Faz-se um retrospecto sobre a acepção da palavra nepotismo e no campo do direito ressalta-se que o nepotismo é prática contrária à força normativa dos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e isonomia⁴⁰⁸.

Lastreada em farta doutrina e jurisprudência, ao final requer o Ministério Público: a) a imposição da obrigação de fazer à Assembléia Legislativa (AL) determinando que exonere todos os nomeados a cargos em comissões e funções de confiança com vínculo de parentesco; b) que imponha à AL a obrigação de não fazer, consistente em futuramente abster-se de nomeações que envolvam nepotismo; c) declarar a nulidade dos atos administrativos de nomeação para cargos em comissão dos parentes apontados na ação. A ação tramita pela 2ª Vara da

⁴⁰⁸ Artigo 37, “caput”, da CF.

Fazenda Pública da Capital (autos nº. 302/208), e o processo, em 17.06.2010, estava concluso para o Juiz João Henrique Coelho Ortolano para proferir sentença, conforme matéria disponibilizada no site da Assejepar⁴⁰⁹, acessado em 04 de julho de 2010.

A atribuição do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná, em relação à Assembléia Legislativa no campo criminal, é a de que compete ao Procurador-Geral de Justiça do Estado, havendo elementos, oferecer denúncia criminal contra os Deputados Estaduais, incluído o Presidente da Assembléia, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (art. 102, VII “a” da Constituição Estadual). Trata-se de foro “privilegiado”, conferido aos Deputados por prerrogativa de função e que perdura até que deixem de ostentar tal qualidade. Assim sendo, se o Deputado praticar um ilícito quando do exercício da Presidência da Assembléia Legislativa, por exemplo, a atribuição para processá-lo será do Procurador-Geral de Justiça até que não mais ocupe o cargo (GARCIA, 2007, p. 397), e o mesmo se dá em relação à responsabilidade criminal dos outros Deputados Estaduais. E, neste caso, só findo o mandato do Parlamentar é que a atribuição passa a ser de outros Membros do Ministério Público.

Sabe-se que os Membros do Ministério Público possuem autonomia e independência funcional para agir e, no caso da Assembléia Legislativa, a atuação dos Promotores de Justiça em 1º grau recaiu sobre os Promotores de Justiça não titulares, mas designados pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado para atuar no GAECO e na Promotoria de Defesa do Patrimônio Público.

A seguir, para concluir o 3º período pesquisado nesta tese (abril de 2009 a julho de 2010), aprofundar-se-á a pesquisa nos seguintes campos:

- 3º período: Visão Atual - atuação do Ministério Público do Estado do Paraná na área criminal (GAECO) e na Promotoria de Defesa do Patrimônio Público em relação aos fatos recentes envolvendo a Assembléia Legislativa do Paraná (“Diários Secretos”);
- 3º período: Visão Retrospectiva - se o Ministério Público do Estado do Paraná ajuizou ações perante o Poder Judiciário em relação à Assembléia Legislativa do Paraná nos anos que antecederam o escândalo;
- 3º período: Visão Prospectiva - desafios a serem enfrentados pelo

⁴⁰⁹O acompanhamento pode ser feito através do site: <<http://www.assejepar.com.br>>

Ministério Público e a importância da divulgação do inteiro teor das ações de iniciativa do Ministério Público no SIM-MP.

4.2.4.14.5 3º Período - Visão Atual - Atuação do Ministério Público do Estado do Paraná na Área Criminal (GAECO)

Como visto, o Ministério Público de 1º grau na área criminal (Promotores de Justiça designados no GAECO) foi atuante. Um grupo de Promotores de várias Comarcas, sob a coordenação do Procurador de Justiça Leonir Batisti, do GAECO, ofereceu denúncia e atingiu diretamente ex-Diretores da Assembléia Legislativa – (“Bibinho” e outros) e funcionários (inclusive “laranjas” do escalão inferior), pela prática de vários crimes. Entretanto, o oferecimento de denúncia criminal contra o Presidente da Assembléia Legislativa em decorrência dos “Diários Secretos” ainda não ocorreu. A denúncia ainda não atingiu o escalão superior, ou seja, os detentores de foro privilegiado, tais como Presidente da Assembléia Legislativa e outros Deputados Estaduais, inclusive integrantes da Mesa Diretiva. Nestes casos, a atribuição para diligenciar e formar o juízo de convicção e denunciar é do Procurador-Geral de Justiça perante o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, enquanto ocuparem os cargos e não dos Promotores de Justiça designados pelo Procurador-Geral de Justiça para atuar no GAECO.

Consta ter sido instaurado procedimento investigatório para apurar a responsabilidade do Presidente da AL, porém ainda não consta denúncia criminal do Ministério Público para o Poder Judiciário. Pela lei, é possível que o Procurador-Geral de Justiça, querendo, delegue a membro do Ministério Público o exercício de funções junto ao tribunal, tal como oferecimento de denuncia nos casos de competência originária dos Tribunais.

O que foi noticiado pelos meios de comunicação, em especial, pelo Jornal Gazeta do Povo, nas seguintes datas:

Edição de 20.04.2010: “Assembléia Legislativa exonera 237 comissionados”
(p. 13)

Edição de 24.04.2010:

Ministério Público pede bloqueio de bens de 3 ex-diretores da Assembléia Legislativa – “O Ministério Público do Paraná pediu à Justiça (Vara da Fazenda Pública) o bloqueio de R\$ 23 milhões em bens de três diretores afastados da Assembléia Legislativa do Paraná. Abib Miguel (Diretoria-Geral), José Ary Nassif (Administração) e Cláudio Marques da Silva (Recursos Humanos) que perderam seus cargos após o início da série de reportagens Diários Secretos sobre irregularidades na Casa, cuja administração é suspeita de ter incorrido em nove crimes, entre eles desvio de dinheiro, sonegação fiscal e formação de quadrilha [...] (p.13).

Edição de 25.04.2010

GAECO cumpre 11 mandados de prisão e busca e apreensão. Abib Miguel “Bibinho” (considerado ex-homem forte da Assembléia Legislativa onde trabalhou desde os anos 80), Nassif e Marques da Silva são **presos**. Na “operação ectoplasma 1”, participaram cerca de 50 policiais e promotores de seis cidades. Os 73 automóveis apreendidos estavam em um terreno que pertenceria ao jardineiro de Bibinho (p. 19).

Edição de 04.05.2010:

O Ministério Público do Paraná denunciou ontem à Justiça os três ex-diretores da AL, Abib Miguel, José Ary Nassif, Cláudio Marques da Silva, bem como, o funcionário Mattos e cinco parentes dele. Eles são acusados de desvio de dinheiro público, formação de quadrilha, lavagem de dinheiro e falsidade ideológica. De acordo com o MP Miguel (“Bibinho”) e Mattos cometeram 1.182 vezes o crime de peculato (desvio de dinheiro). Esse é o número de depósitos irregulares apurados (...) Os promotores apontam Abib Miguel como líder da quadrilha responsável pelo desvio de pelo menos R\$ 13 milhões da AL desde 1994. As penas acumuladas previstas variam de 42 a 297 anos (p. 1).

Edição de 11.05.2010:

Justus critica Ministério Público e chama operação de “invasão”. Em discurso na Assembléia, o deputado classificou o juiz que autorizou a ação do MP de “despreparado”. O presidente da Assembléia Legislativa, Nelson Justus classificou a operação de busca e apreensão dentro do Legislativo estadual, comandada pelo GAECO no sábado como uma “invasão” cheia de excessos e disse que “medidas enérgicas” precisam ser tomadas (p. 14).

Edição de 12.05.2010:

Retaliação da Assembléia inclui ação para esvaziar a ação do MP – Começou a circular ontem na AL proposta de emenda constitucional que proíbe a cessão de policiais civis e militares para o Ministério Público (trata-se de uma tentativa inconstitucional de esvaziamento do GAECO, que é integrado pelo Ministério Público e policiais civis e militares (p. 1). MP comprova R\$ 26 milhões em desvios da Assembléia – Esse valor levantado pelo GAECO se refere apenas a depósitos feitos em contas bancárias de 17 funcionários fantasmas identificados nas investigações (p. 1)

Edição de 18.05.2010:

Assembléia ressuscita antigo projeto de retaliação ao MP – Casa ameaça votar uma proposta de 2008 que acaba com a autonomia do MP para definir seus salários. O Projeto 067/2008, foi enviado à Assembléia pelo ex-Governador Roberto Requião após se desentender com o Ministério Público Estadual⁴¹⁰ que havia entrado com uma ação civil pública contra o nepotismo o governo do estado, pedindo a demissão de todos os parentes em até terceiro grau do governador, vice-governador e secretários estaduais que estivessem contratados em cargos comissionados, de indicação política (p. 1-14).

Edição de 19.05.2010:

MP estima que desvios na AL ultrapassem R\$ 100 milhões de reais – Ministério Público através do GAECO apresentou ontem a segunda denuncia crime contra 13 pessoas sobre o esquema de corrupção no Legislativo. Bibinho e outro foram denunciados por cometer 894 vezes o crime de peculato. A estimativa foi feita com base no montante comprovadamente já desviado (26 milhões) e em indícios levantados nas investigações que ainda estão em curso (p. 13).

Edição de 10.06.2010:

STF suspende investigação criminal na Assembléia: O Supremo Tribunal Federal suspendeu as investigações criminais sobre irregularidades na Assembléia Legislativa. A decisão é provisória e pode ser mudada pelo plenário do Supremo. As ações na esfera cível, que envolvem improbidade administrativa do presidente da Assembléia Nelson Justus e do primeiro secretário Alexandre Curi não foram alteradas. A liminar concedida pelo Ministro José Dias Toffoli beneficia os três ex-diretores da Casa presos: Abib Miguel, José Ary Nassif e Cláudio Marques da Silva (p. 1).

Edição de 06.07.2010:

Diários Secretos – Ministério Público Federal questiona paralisação de investigações. O Procurador-Geral da República Roberto Gurgel apresentou no dia 25 de junho ao Ministro Toffoli argumentos para que ele reconsidere sua decisão liminar. Gurgel também formalizou um agravo regimental requerendo que o caso seja submetido ao plenário do STF (p. 6).

⁴¹⁰ No livro intitulado “Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – uma história sem fim” – o autor J.Cabral Netto faz um histórico de vários embates entre Governadores do Estado e o Ministério Público e destaca que “uma das maiores ingerências feitas por um Governador do Estado no Ministério Público, foi certamente, feita pelo Governador Roberto Requião, do Paraná, em 2006/2007, relatando como se deram algumas das ações e reações por parte do Governo, do Ministério Público Estadual e Federal e do Poder Judiciário Federal (Cabral Netto, 2009. p. 294) .

Edição de 16.07.2010:

TJ manda soltar último ex-diretor da AL que estava preso. Ontem o Tribunal de Justiça do Paraná concedeu habeas corpus em favor do ex-diretor. Ele era o último ex-diretor da Assembléia envolvido no escândalo de desvio de dinheiro da Casa que ainda estava detido (p. 18).

Além da responsabilidade dos Parlamentares e servidores envolvidos no caso dos Diários Secretos da Assembléia Legislativa, também há que se pesquisar sobre a atuação do Ministério Público do Estado do Paraná para averiguar e ajuizar ações civis públicas nos fatos que configurarem improbidade administrativa. Ao pesquisar pelas notícias publicizadas no Jornal Gazeta do Povo foi possível aferir as seguintes manchetes em relação a atuação dos Promotores de Justiça que atuam na Promotoria de Defesa do Patrimônio Público:

Edição de 28.04.2010:

Comando da Assembléia será investigado pelo MP – O Ministério Público do Paraná vai investigar deputados estaduais que fizeram parte da Assembléia Legislativa desde o ano de 2000. A medida inclui o atual comando da casa, representada por oito partidos, e amplia a investigação dos membros eleitos do Legislativo, até agora limitados ao presidente Nelson Justus (DEM). Os promotores vão apurar a existência de funcionários fantasmas, uso de servidores públicos para interesses eleitorais e emprego de agentes políticos pelo comando da Casa. Um dos alvos são os contratados pela Mesa que trabalham em outros departamentos. Caso sejam comprovadas irregularidades, o MP pode entrar com ação de improbidade administrativa (p. 1).

Edição de 14.05.2010: “Ministério Público ingressa com ação para proibir a publicação dos diários avulsos, usados para esconder o esquema do desvio de dinheiro” (p. 17).

Edição de 02.06.2010:

MP pede bloqueio de bens e afastamento de Justus e Curi. MP vai pedir à Justiça o afastamento imediato do presidente da Assembléia Legislativa do Paraná Nelson Justus e do primeiro secretário Alexandre Curi de suas funções na Mesa Diretora, além do bloqueio de R\$ 10 milhões do patrimônio de cada um deles. Os promotores irão protocolar uma ação civil pública por improbidade administrativa contra os dois parlamentares. Para o MP eles são responsáveis pela contratação de seis funcionários fantasmas e teriam facilitado o desvio de dinheiro público. Se condenados, Justus e Curi podem perder seus mandatos (p. 1).

Edição de 22.06.2010:

Justiça mantém Justus e Curi na AL, mas bens são bloqueados – A Justiça Estadual decidiu não atender ao pedido do MP para afastar os deputados Nelson Justus e Alexandre Curi das funções. A Juíza decidiu bloquear de forma preventiva R\$ 10 milhões do patrimônio de Justus e R\$ 10 milhões do patrimônio de Curi. Justus e Curi, “segundo os promotores teriam facilitado a contratação de funcionários fantasmas e laranjas que foram usados num esquema milionário de desvio de dinheiro público. O montante desviado, segundo estimativo do MP, pode passar de R\$ 100 milhões. Caso sejam condenados, Justus e Curi podem perder o mandato de deputado estadual e os direitos políticos por até 10 anos, além de ter de pagar multa e devolver o dinheiro desviado” (p. 15).

Edição de 23.06.2010: “Justus e Curi cometeram improbidade, diz liminar. Decisão da juíza que bloqueou bens dos dois deputados é categórica ao concluir que eles cometeram irregularidades na Assembléia” (p. 16).

4.2.4.14.6 3º Período - Visão Retrospectiva - O Ministério Público do Estado do Paraná ajuizou ações perante o Poder Judiciário em relação à Assembléia Legislativa do Paraná nos anos que antecederam o escândalo?

Em nota à imprensa datada de 17 de março de 2010, referente ao caso da Assembléia Legislativa, o Procurador-Geral de Justiça, Olympio Sotto Maior Neto, o Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias, Arion Rolim Pereira, e seis Promotores de Justiça designados pelo Procurador-Geral para exercer atribuições na Promotoria do Patrimônio Público, tornaram público que: “O Ministério Público do Estado do Paraná, somente no âmbito da Promotoria de Justiça do Proteção ao Patrimônio Público de Curitiba, já ajuizou 12 ações civis públicas e cinco ações penais envolvendo ilícitos relacionados à Assembléia Legislativa do Paraná”, conforme relação anexa⁴¹¹. Nos quadros 18 e 19 (em Apêndice 25) são apresentados dados referentes às ações penais, ao ano em que foram propostas, o número e a Vara em que tramitam.

Como pesquisar o inteiro teor da denúncia (quem são os réus, quais os crimes) e qual o resultado final no Poder Judiciário (denúncia recebida, prescrição ou sentença condenatória ou absolutória)? As ações penais são públicas, porém, o

⁴¹¹ Disponível para consulta em <http://www.lauropadilha.zip.net/arch2010-03-28_2010-04-03.html>.

inteiro teor só poderá ser disponibilizado para consulta através de pesquisa e acesso aos autos junto aos cartórios das respectivas varas criminais no Fórum Criminal de Curitiba. Justamente por esta dificuldade de acesso à Justiça é que, na prática, um dos objetivos da criação do SIM-MP (Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público) foi justamente o de permitir que o Membro do Ministério Público, querendo, possa cadastrar o inteiro teor da denúncia, de modo a ser acessado na internet por qualquer cidadão. Este é um serviço de transparência de suas ações que o Ministério deve ter no relacionamento com a sociedade. Permitindo, também, que seja anexada a sentença proferida pelo Judiciário ou informações sobre a tramitação do feito, a fim de que a sociedade acompanhe o resultado das ações que o Ministério Público produz. É imprescindível, para que a iniciativa do trabalho da Associação Paranaense do Ministério Público se concretize (SIM-MP), que haja apoio Institucional do Ministério Público.

A ação 302/2008 se refere à ação civil pública contra Nelson Justus e outros por nepotismo na Assembléia Legislativa ajuizada antes do início da gestão do PGJ Olympio, e a de número 1828/2008, na gestão dele, mas não se refere propriamente à ação civil pública e sim a um pedido de quebra de sigilo ajuizado pelo Promotor de Justiça Odoné Serrano Junior e que envolve a Assembléia Legislativa. Não constou nenhuma ação civil pública ajuizada em 2009 até o início do ano de 2010.

Através de notícia divulgada em site em 15.04.2010 percebe-se que a relação das ações civis públicas foram revistas pelo Ministério Público, algumas excluídas⁴¹² e outras incluídas⁴¹³, totalizando as 12 ações civis públicas que foram publicizadas pelo Ministério Público.

A consulta ao simples andamento das ações civis nas Varas da Fazenda Pública de Curitiba pode ser feita através do site <<http://www.assejepar.com.br>> - (consulta processual), identificando a Vara da Fazenda Pública e o nº dos autos. O acesso ao inteiro teor da petição inicial das Ações Civis Públicas ajuizadas pelo Ministério Público por qualquer cidadão, que

⁴¹² Foram excluídas: autos 38.049/2001; 3.228/2003; 40.529/2003; 1.828/2008;

⁴¹³ Foram incluídos autos 560/2001; 30.285/2006; 689/2007 e 37.701/2009. Autos 560/2001 da 1ª Vara da Fazenda Pública – requerido ex-deputado estadual Carlos Xavier Simões por ter admitido funcionário que prestava serviços particulares. A ação de improbidade prescreveu. Autos 30.285/2006 da 3ª Vara da Fazenda Pública, tendo como requeridos Nereu Alves Moura, Luiz Cláudio Romanelli, Paulo Gomes Júnior, Rosângela Chrispim Calixto e Tani Lemos do Prado Colaço, referente a funcionários “fantasmas”; Autos 689/2007 da 2ª Vara da Fazenda tendo como requeridos Carlos Xavier Simões, Geraldo Silva Cruz e Adriana Rosana Moreira Cruz e assunto funcionários “fantasmas”; Autos nº 37.701/2009 da 3ª Vara da Fazenda Pública, tendo como requeridos Clíceia Aparecida Alves e Josiane Teresinha Czaika e assunto funcionários fantasmas.

poderá acessar os autos e obter a cópia da inicial, deve ser feito através de um advogado que diligenciará junto ao cartório da Vara da Fazenda Pública ou solicitando a um Membro do Ministério Público que tenha atribuição legal para tal. Este acesso pode ser facilitado se os Membros do Ministério Público que ajuizaram as ações cadastrarem as petições iniciais (inteiro teor) no SIM-MP (Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público), e se a Instituição estimular a pesquisa, inserção e publicização destes dados no SIM-MP. O que, repita-se, aumentaria significativamente o nível de transparência das ações do Ministério Público neste campo perante a população.

Para saber qual foi o julgamento das ações pelo Poder Judiciário através das Varas da Fazenda Pública e em grau recursal é necessária a consulta a cada um dos processos, pois isso mostrará qual o resultado efetivo das 12 ações que o Ministério Público, ao longo dos últimos nove anos, ajuizou perante o Poder Judiciário referentes à Assembléia Legislativa.

Sabe-se, pelas notícias veiculadas na mídia, que ainda existem vários procedimentos em trâmite na Promotoria de Defesa do Patrimônio Público em Curitiba em fase de instrução, e que terão o seguinte desfecho: a) arquivamento por ausência de elementos (neste caso sujeito a homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público, cujo julgamento consta em Ata disponibilizada no site do Ministério Público); b) arquivamento e prescrição pelo decurso de 5 anos para ações de improbidade; c) ajuizamento da ação civil pública ou outra medida cabível perante o Poder Judiciário, junto as Varas da Fazenda Pública de Curitiba; d) julgamento pelo Poder Judiciário pela procedência total, parcial, improcedência ou extinção no caso de prescrição.

4.2.4.14.7 3º Período - Visão Prospectiva - Alguns desafios a serem enfrentados pelo Ministério Público e a importância da divulgação do inteiro teor das ações de iniciativa do Ministério Público no SIM-MP

Existem, a nosso ver, vários desafios a serem enfrentados pelo Ministério Público Federal e Estadual no caso da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná. E, da mesma forma que o Movimento “O Paraná que queremos” pede a moralização da Assembléia Legislativa e anunciou o compromisso de lançamento do

Observatório Social do Paraná, apresentando 5 propostas efetivas - afastamento de toda a mesa diretora da Assembléia Legislativa; aprovação do projeto de Lei da Transparência; contratação de empresa renomada de consultoria para revisão da estrutura da cargos da Assembléia Legislativa; aprovação de norma que determine o preenchimento de cargos administrativos da Assembléia exclusivamente com servidores concursados; e, aprovação de norma que estabeleça mandato fixo, não coincidente com o mandato parlamentar, para os cargos de direção administrativa, com possibilidade de apenas uma recondução - também, no âmbito do Ministério Público se espera que alguns desafios sejam superados.

O primeiro desafio é o de enfrentar, juridicamente, a questão da liminar concedida pelo Ministro Toffoli, o qual entendeu que a operação dos “Diários Secretos” eram desdobramentos do esquema “Gafanhoto”, outro escândalo que envolve ex-deputados estaduais e servidores no desvio de recursos da Assembléia Legislativa do Paraná e cuja investigação vinha sendo feita pela Polícia Federal em conjunto com o Ministério Público Federal (74 inquéritos policiais)⁴¹⁴ e sobrestou a investigação criminal do caso dos “Diários Secretos”. A medida jurídica para buscar a reconsideração da liminar foi tomada pelo Ministério Público Federal através do Procurador-Geral da República, que ingressou, em 25 de junho de 2010, no STF com pedido de reconsideração ao Ministro Toffoli e, também, com agravo regimental, requerendo que o caso seja levado ao Plenário do STF⁴¹⁵.

Além da postura jurídica adotada pelo Ministério Público Federal, cabe ao Ministério Público Estadual adotar intensa postura ativa de articulação política junto a cada um dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (agendar visita pessoal para entregar memoriais, analisar a conveniência de se habilitar como “*amicus curiae*” e divulgar à sociedade, pelos meios de comunicação, se e como foi exercida esta mobilização política no STF), com o intuito de cassar a liminar concedida pelo Ministro Toffoli, e que sobrestou as investigações criminais pelo Ministério Público Estadual no caso dos Diários Secretos.

O segundo desafio a ser enfrentado pelo Procurador-Geral de Justiça é o de articular um trabalho conjunto com o Ministério Público Federal no sentido de obter resultados efetivos para serem agilizadas as investigações e conclusões referentes ao “Caso Gafanhoto”, que se tornou público em 2008. Consta, na mídia, que

⁴¹⁴ Ver mais em <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/971102/fantasmas-pf-retoma-a-investigacao>>.

⁴¹⁵ Conforme noticiado no Jornal Gazeta do Povo, em 06 de julho de 2010.

inquéritos policiais tramitam em segredo de justiça no Tribunal Regional Federal da 4ª Região de Porto Alegre, enquanto no STF tramita o inquérito 2.652, que apura as denúncias contra os deputados federais e ex-deputados estaduais Barbosa Neto e Hidekazu Takayama. A atribuição para crimes de “sonegação fiscal” quanto ao imposto de renda é do Ministério Público Federal, mas os crimes de peculato⁴¹⁶ são do Ministério Público Estadual e esta interação precisa ser exercida.

O terceiro - independentemente de conseguir ou não reverter a liminar no Supremo Tribunal Federal referente à investigação no campo criminal - é o de se observar que no campo cível não há nenhum óbice legal para a tramitação do inquérito civil e de eventual ação civil pública a ser ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça em face de ato praticado pelo Presidente da Assembléia Legislativa. Neste caso, compete ao Procurador-Geral de Justiça promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público, quando a autoridade reclamada for o Governador do Estado, o Presidente da Assembléia Legislativa ou os Presidentes dos Tribunais por ato praticado em razão de suas funções⁴¹⁷. E as ações, quando efetivadas, precisam ser divulgadas na íntegra.

Também não existe nenhum óbice no campo cível para que a Promotoria de Defesa do Patrimônio Público prossiga nas investigações e, se for o caso, ajuíze ações civis públicas em face de outros Deputados Estaduais que possam estar envolvidos. É necessário, contudo, atentar para que se evite o prazo de prescricional de cinco anos nas ações de improbidade administrativa. Nestas hipóteses, as ações ajuizadas e outras que venham a ser ajuizadas (salvo as que correm em segredo de justiça) poderiam ser cadastradas no SIM-MP para que a sociedade tivesse acesso aberto e irrestrito ao seu conteúdo e andamento. Não apenas limitar-se à divulgação, em nota oficial, dos números e Vara onde tramitam e, sim, do inteiro teor da petição inicial e do acompanhamento sistemático sobre o andamento no Poder Judiciário até decisão final. A sociedade precisa ter acesso às informações públicas sem burocracias. E este é um dos intentos do SIM-MP, que pode ser usado como instrumento de divulgação para mostrar como o Ministério Público contribui para o desenvolvimento nacional combatendo atos de nepotismo e redes de corrupção.

O quarto desafio, vencidas as etapas anteriores, fundamentais para desobstruir e agilizar as investigações na área criminal (caso dos “Diários Secretos”

⁴¹⁶ Apropriação indevida de recursos por funcionários públicos.

⁴¹⁷ Art. 29, VIII, da Lei nº. 8.625/1993.

e do “Caso Gafanhoto”), é a de tornar público à sociedade quais as medidas criminais cabíveis e efetivamente adotadas pelo Ministério Público em relação ao 1º escalão da Assembléia Legislativa (Presidência, Mesa Diretora e os Deputados Estaduais envolvidos). E não apenas em relação a alguns Diretores da Assembléia Legislativa e funcionários (cujo foco vinha sendo perseguido pelo GAECO antes da concessão da liminar pelo Ministro Tofoli). Como se sabe, os Deputados Estaduais, assim como os Prefeitos, possuem foro privilegiado para serem processados criminalmente. E, neste caso, cabe ao Procurador-Geral de Justiça do Estado ajuizar ação penal de competência originária dos Tribunais, nela oficiando (art. 29, inc. V da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público). Ou então, delegar a membro do Ministério Público suas funções de órgão de execução.

Assim que sejam ajuizadas estas ações, entende-se que há que se divulgar à sociedade (e o SIM-MP – Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público é um dos instrumentos hábeis que permite atingir esta finalidade) a quantidade e o conteúdo das denúncias criminais que forem oferecidas. Aliás, também não seria difícil à Instituição do Ministério Público fazer inserir no SIM-MP, ano a ano, desde a Constituição Federal de 1988, o conteúdo das ações penais ajuizadas contra Deputados Estaduais, Prefeitos, e Membros do Poder Judiciário, indicando o caminho que permita pesquisar o resultado final no Poder Judiciário (informando, sempre que possível, qual foi o resultado final, seja extinção por prescrição, improcedência e absolvição ou procedência e condenação) – salvo os casos de segredo de justiça. Poder-se-ia, desta forma, ir além da divulgação à sociedade de simples número dos autos e Juízo ou Tribunal em que tramitam as ações. Há que se divulgar quantidade, qualidade, conteúdo e resultado das ações que o Ministério Público desenvolve. É um compromisso de transparência com a sociedade, que quer e precisa conhecer o relevante trabalho que o Ministério Público exerce.

O quinto é o de levantar a discussão com o Judiciário e com Parlamentares quanto à possibilidade de criação de Varas Especializadas para processar e julgar os casos de improbidade administrativa e crimes contra a administração pública e ordem tributária e financeira. Eis que, segundo revelou a reportagem do Jornal Gazeta do Povo, em sua edição de 21 de junho de 2010 (p. 13) “denúncias de improbidade demoram para ser julgadas”. Revela a reportagem que das aproximadamente 130 ações civis públicas propostas pelo Ministério Público do

Estado do Paraná por atos de improbidade administrativa (maioria contra prefeitos e ex-prefeitos), o número de procedências (em caráter liminar ou definitivo) de que se tem notícia é bem menor: apenas 15, de acordo com dados colhidos de maneira informal pelo Jornal através do site do Ministério Público. E cita três exemplos de decisões judiciais recentes que mostram a demora na tramitação de ações civis e penais: o o caso da condenação do ex-vereador de Curitiba, Aparecido Custódio da Silva, por desvio de verbas da Câmara, que levou 10 anos para ser julgada e confirmada pelo Tribunal; o caso de duas ações civis públicas (ACPs) propostas pelo MP de Maringá (em 2001 e 2002) contra o ex-Prefeito Jairo Gianoto, que levou nove anos para ser julgada em 1º grau sob a imputação de desvio de aproximadamente R\$ 50 milhões dos cofres municipais, o que equivale a R\$ 500 milhões em valores atualizados; e o caso do ex-prefeito de Guarapuava, Vitor Hugo Burko, que levou nove anos para confirmar a condenação por contratação irregular de servidores.

Ações civis ou penais relevantes como estas, ajuizadas pelo Ministério Público, deveriam ser cadastradas no SIM-MP a fim de que a sociedade e a comunidade acadêmica pudessem acessar e conhecer mais sobre o trabalho do Ministério Público. A 2ª Vara Criminal de Joinville (SC) é uma das poucas varas especializadas em crimes contra a administração pública e atos de improbidade que existem no Brasil. Outra Vara é a de Ação Civil Pública e Ação Popular da Comarca de Cuiabá.

O sexto desafio, a nosso ver, é da iniciativa que compete ao Procurador-Geral de Justiça e Presidente do Colegiado de solicitar ao Conselho Superior do Ministério Público, a imediata abertura dos editais para provimento dos cargos de Promotores de Justiça titulares das Promotorias Especializadas em Curitiba, com base na Lei Estadual nº 16.384, de 20 de janeiro de 2010. Diversamente do que ocorre nas Promotorias de Justiça do interior do Estado do Paraná, os vários Promotores de Justiça que atuam na Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e no GAECO, em que pese tenham sua independência funcional e a exerçam, não são titulares de suas Promotorias. E, sim, exercem suas funções por designação precária do Procurador-Geral de Justiça, que tem o poder de livre escolha para designar quem quiser e o de revogar a designação quando quiser. Na mesma situação se encontram os Promotores de Justiça designados em Curitiba para atuar na Promotoria da Saúde Pública, Consumidor, Educação e outras.

A Lei estadual, que finalmente transformou cargos no Ministério Público Estadual para Curitiba e Região Metropolitana, é de janeiro de 2010, e decorridos seis meses, até agora não foram abertos os editais para provimento dos cargos de Promotor de Justiça com titularidade na Defesa do Patrimônio Público, sendo que o prazo previsto na Lei Orgânica Estadual é de “dez dias”. Recentemente, cerca de cinquenta Promotores de Justiça se mobilizaram e protocolaram requerimento ao Procurador-Geral de Justiça e Presidente do Conselho solicitando a abertura imediata de cinco cargos (3 na Promotoria do Patrimônio Público e 2 na Promotoria de Sonegação Fiscal) e de outras Promotorias Especializadas na forma preconizada pela Lei Estadual.

O sétimo diz respeito à atenção especial que o Ministério Público do Estado do Paraná deve dar ao intervir nas ações populares, pois, para além da iniciativa legal que é conferida por lei ao Ministério Público, o que se vê, também, é que os fatos relacionados à Assembleia Legislativa, por serem, em tese, lesivos ao patrimônio público, estão sendo objeto de questionamento direto pelos cidadãos pela via da ação popular, como se deu com a liminar concedida em uma ação popular que questiona a constitucionalidade do Ato nº. 274 – que fez o enquadramento dos servidores da Assembleia Legislativa e permitiu que pessoas assumissem cargos de nível superior sem prestar o devido concurso público⁴¹⁸. Qualquer cidadão é parte legítima para ingressar com a ação e, neste caso, o Ministério Público obrigatoriamente atua no processo.

O oitavo desafio diz respeito a saber se o Procurador-Geral de Justiça exerceu, de fato, a competência que lhe cabe para representar pela inconstitucionalidade do artigo 85 da Constituição Federal, que prevê a possibilidade da concessão de “aposentadoria” de quem tenha exercido o cargo de Governador do Estado, em caráter permanente, de um subsídio mensal e vitalício, igual ao percebido pelo desembargador do Tribunal de Justiça (art. 86, § 5º da Constituição do Estado do Paraná).

No dia 07 de abril de 2010, mesmo dia da posse do Procurador-Geral de Justiça do Estado, o Promotor de Justiça Cid Vasques, desconfiado que Roberto Requião pudesse ter requerido aposentadoria como ex-governador, endereçou pedido ao Procurador-Geral de Justiça para que mandasse verificar se isso era

⁴¹⁸ Fonte: Jornal Gazeta do Povo, edição de 14 de julho de 2010, p. 15: “Justiça manda AL esclarecer promoções de servidores”.

verdade. Eis que tal benefício, só existente no Paraná e no Mato Grosso do Sul, é inconstitucional, segundo o STF e, caso o tivesse feito, que recomendasse ao governador Pessuti o indeferimento. Esta notícia foi extraída do Jornal Gazeta do Povo, em sua edição de 5 de julho de 2010 (p. 15), e divulgada pelo colunista Celso Nascimento, de onde se extrai, ainda, que, segundo Vasques, o MP não pode ficar a reboque de denúncias da mídia – como aconteceu no caso dos “Diários Secretos” da Assembléia Legislativa. “A meu ver – diz ele – impõe-se a emissão de sinais claros à sociedade paranaense no sentido de que a nossa Instituição sempre age de forma proativa e não à deriva dos fatos e pautas alheias”. O promotor pede, ainda, a abertura de inquérito civil pela Promotoria de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público, “objetivando apurar a existência de eventual pagamento da referida verba a ex-governadores do estado, com a conseqüente propositura de ação civil pública se a situação assim recomendar”.

Ainda como oitavo desafio ao Ministério Público, além de aguardar se ocorrerá o questionamento a respeito da “aposentadoria” inconstitucional de ex-governadores no Estado do Paraná, se o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná irá representar ao Tribunal por inconstitucionalidade de lei, face à Constituição, caso venha a ser aprovado o projeto de lei que tramita na Assembléia Legislativa. O projeto, em tramitação na AL, foi encaminhado pelo Poder Executivo pelo então Governador Pessuti e permite a quitação de débitos de empresas com a Receita Estadual mediante o uso de precatórios, beneficiando inadimplentes e sonegadores de impostos. Estima-se que se aprovado o projeto pode dar prejuízo de 3 bilhões de reais aos cofres do Estado, o equivalente a 10% do orçamento do Estado, conforme notícia divulgada no Jornal Gazeta do Povo, em edição de 08 de junho de 2010 (p. 17). O projeto é polêmico, como se vê da discussão estampada em edição do mesmo jornal publicada em 12 de julho de 2010, e está sendo sustentado pelo Governador Pessuti e pelo líder do governo na Assembléia Legislativa, o deputado Caíto Quintana. A Presidente da Associação dos Procuradores do Estado, Vera Grace Paranaguá Cunha, sustenta a inconstitucionalidade da proposta. O Ministério Público Estadual, por meio de nota assinada pelo procurador-geral, também considera que a proposta em tramitação na Assembléia é inconstitucional, conforme matéria publicada no Jornal Gazeta do Povo, em 16 de julho de 2010. Está prestes a ocorrer uma nova rota de colisão entre Executivo e Ministério Público. É aguardar para saber o que acontecerá.

Consta, ainda, aliás, como um desafio a ser enfrentado pelo Ministério Público o de investigar e exteriorizar um posicionamento positivo ou negativo acerca da legalidade da efetivação do atual Governador Pessuti⁴¹⁹ e de sua esposa, Regina Pessuti, na Assembleia Legislativa⁴²⁰. E também o de acompanhar se após deixar o cargo, o atual Governador Orlando Pessuti irá ou não requerer a “aposentadoria” prevista na Constituição do Estado para ex-governadores.

O nono desafio que se espera seja enfrentado e vencido pelo Ministério Público é o de que a Instituição, através de seus Membros e servidores, exerça sempre sua postura proativa, com autonomia e independência e lute com todas as armas para que o resultado final de seu trabalho, por inúmeros fatores, sejam eles endógenos ou exógenos, não seja frustrado, como acabou ocorrendo em relação à atuação pretérita no caso da CPI do Narcotráfico. Espera-se que o escândalo da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (Diários Secretos e Operação Gafanhoto) daqui a dez anos não sirva de manchete negativa nos jornais, como aconteceu com a CPI do Narcotráfico no Paraná:

Manchete de 1ª página do Jornal Gazeta do Povo, em edição de 4 de julho de 2010:

DEZ ANOS DE IMPUNIDADE

Uma década depois da passagem da CPI do Narcotráfico pelo Paraná, apenas dois dos 104 nomes citados no relatório final da comissão no estado foram condenados, o empresário Paulo Mandelli e Joarez França Costa, conhecido como Caboclinho. Ambos foram ligados a desmanche de veículos e já estão soltos. Os repórteres Aline Peres e Diego Ribeiro relembram quem foram os principais personagens da CPI e o que aconteceu com cada um deles. Mandelli, por exemplo, foi uma das pessoas mais procuradas no Estado. Hoje constrói casas populares para o programa Minha Casa, Minha Vida.

Na página 6 da referida reportagem consta a avaliação dos Promotores de Justiça que atuaram na época, Paulo Kessler e Luiz Eduardo Silveira Albuquerque: eles atribuíram o medo das testemunhas como uma das causas que dificultou as

⁴¹⁹ Ver matéria na Revista Veja do final de junho de 2010 e Jornal Gazeta do Povo, edição de 28.06.2010.

⁴²⁰ Ver denúncia publicada pelo Jornal Gazeta do Povo, edição de 30.06.2010.

investigações. “Elas foram ouvidas na CPI, mas o medo fazia com que não fossem ao Ministério Público”. Alguns sumiram, outros foram mortos. Na visão do Promotor de Justiça Vani Bueno a falta de equipamentos foi o ponto fundamental para a pouca quantidade de provas – “nós não tínhamos esses equipamentos (de interceptação telefônica), hoje nós dispomos deste sistema”. Na visão do Promotor de Justiça Fábio Garagni o MP conseguiu romper com a corrupção policial na época. “Não é uma punição no sentido processual. A estrutura da criminalidade se desmontou. Paulo Mandelli e o Joarez eram visto como reis do desmanche no estado, tinham amplo trânsito político. E isso foi rompido”. Consta, ainda, da reportagem que “as apurações do Ministério Público alcançaram os esquemas de desmanche e roubo de veículos, mas os barões do tráfico nunca foram atingidos”.

Espera-se, por fim, como 9º e último desafio que a transparência e a publicidade das ações desenvolvidas pelos Membros do Ministério Público (do Procurador-Geral da República ao Procurador da República, do Procurador-Geral de Justiça dos Estados e do DF ao Promotor de Justiça) sejam disponibilizadas, em inteiro teor (denúncias criminais, ação civis públicas, recomendações administrativas e termos de ajustamento de conduta) no SIM-MP – Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público, ou em outro sistema oficial a ser desenvolvido pelo Conselho Nacional do Ministério Público com a mesma finalidade, a fim de que a sociedade como um todo, os meios de comunicação e a comunidade acadêmica possam, daqui a algum tempo, pesquisar e conhecer, de fato e de direito, qual foi o conteúdo das ações desencadeadas pelo Ministério Público, e nas ações demandistas qual foi a resposta dada pelo Poder Judiciário ao ser acionado pelo Ministério Público. E, por fim, que o Ministério Público do Estado do Paraná esclareça se e como resolveu a questão do percentual excessivo de cargos comissionados dentro do Ministério Público em face à cobrança que recebeu do CNMP, e, também que medidas adotou para corrigir o excesso de cargos comissionados e sem concurso público fora da Instituição (no âmbito de outros Poderes e Instituições).

Ou seja, que a pesquisa sociológica sobre se e como o Ministério Público atua em defesa da sociedade, no futuro, possa ser não apenas quantitativa, sobre a infra-estrutura e opinião dos membros da carreira ministerial, mas que, de fato, avance para o campo do conteúdo qualitativo das “ações finalísticas” através de banco de dados sistêmico e de padronização nacional que permita este tipo de

pesquisa (registre-se que no 1º Diagnóstico do Ministério Público dos Estados este campo não pode ser pesquisado por insuficiente aparelhamento, ausência de dados ou padronização nacional). Não basta saber que pelo Ministério Público foram celebrados tantos termos de ajustamento de conduta ou ajuizadas tantas ações civis públicas perante o Poder Judiciário. O que se quer saber, ainda, é qual o inteiro teor das peças processuais e o resultado final das ações para aferir se o princípio constitucional da eficiência na administração pública está sendo cumprido. E, para tanto, é imprescindível um banco de dados sistematizado, como nos moldes idealizados para o SIM-MP. O que se quer é que os números divulgados pelo Conselho Nacional do Ministério Público (conforme quadros 20 e 21, em Apêndice 20), elaborados a partir de dados fornecidos pelos respectivos Ministérios Públicos sejam também divulgados em inteiro teor das peças que não tramitam em segredo de justiça e resultado final. Poder-se-ia, neste ícone do SIM-MP, aprofundar a pesquisa para as ações civis de improbidade administrativa; contudo, como estas ações ainda não estão inseridas no Sistema (SIM-MP) iremos nos restringir à meta do “nepotismo” e aos “cargos comissionados”, haja vista a atualidade do tema e a tensão que tem gerado entre o Ministério Público e o corpo político.

Por fim, dos 13 grandes temas previstos no SIM-MP que ensejam ações emergenciais por parte do Ministério Público e que impactam nos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, passar-se-á a analisar o último deles que é o Criminal.

4.2.4.15 Ações Emergenciais do Ministério Público na Área Criminal que Impactam no ODM 8 e a Função do SIM-MP

O organograma estrutural do SIM-MP na área Criminal identificou as seguintes Metas, que permitem ao Ministério Público incluir suas ações finalísticas no campo da macrocriminalidade: questões referentes ao controle externo da atividade policial; delitos praticados por Prefeitos e Agentes Políticos com prerrogativa de foro; combate à macrocriminalidade; lavagem de dinheiro; crimes contra a ordem tributária e financeira; outros.

No plano da sociologia política Rogério Bastos Arantes, no artigo intitulado “Ministério Público e Corrupção Política em São Paulo”, publicado no livro Justiça e

Cidadania no Brasil⁴²¹, organizado por Maria Teresa Sadek, identificou a atuação do Ministério Público na “área criminal” que entrou em cena em São Paulo em especial a partir do ano de 1999, com o combate à “Máfia dos Fiscais” – como sendo diferente daquele que iniciou o combate à improbidade administrativa no início da década. Pode-se dizer que o “Ministério Público paulista inaugurou uma nova fase na vida da instituição, em consonância com uma tendência mais geral que poderíamos denominar de *criminalização da política*” (in SADEK, 2000, p. 83). Destaca ainda Rogério Bastos Arantes (in SADEK, 2000, p. 83-84):

O Ministério Público foi o ator principal do combate à *Máfia dos Fiscais*, não só pelo fato de deter o monopólio da acusação criminal dos envolvidos no escândalo, como também pelo fato de não estar sujeito à sazonalidade da mídia ou dos entraves políticos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, [...] Em 1999, sua atuação agressiva no combate à corrupção em São Paulo, acrescida à sua polêmica condução do caso Chico Lopes⁴²², fez com que o Ministério Público ultrapassasse aquele limiar que distingue, no âmbito da opinião pública, instituições de simples agentes ou funcionários públicos.

Não por acaso naquele ano também foram formalizadas no Congresso Nacional as primeiras propostas para restringir o poder do Ministério Público, com destaque para a “Lei da Mordaza”. No ano de 2000, três projetos tramitavam no Congresso Nacional, sendo um deles no bojo da PEC do Poder Judiciário. O objetivo era o de proibir juízes, integrantes do Ministério Público e outras autoridades de revelar ou permitir que, indevidamente, chegasse ao conhecimento de terceiros ou dos meios de comunicação fatos ou informações que tinham ciência em razão do cargo e que violassem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada e a imagem e honra das pessoas.

Para Rogério Bastos Arantes “a mudança qualitativa mais importante introduzida pela operação de combate à corrupção política em São Paulo diz respeito ao deslocamento da questão da improbidade administrativa da esfera cível para a esfera criminal” e a aparição do Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado – GAECO⁴²³ (in SADEK, 2000, p. 85 e 41). Ele identifica que essa

⁴²¹: Arantes, Rogério Bastos. Ministério Público e corrupção política em São Paulo. In: Sadek, Maria Teresa. Justiça e Cidadania no Brasil/Maria Teresa Sadek (Org). São Paulo: Sumaré/IDESP, 2000. 304 pp.

⁴²² Francisco Lopes era Presidente do Banco Central e foi acusado pelo Ministério Público Federal de favorecer ilegalmente bancos em uma operação fraudulenta.

⁴²³ O GAECO é um grupo de atuação especial criado pela Procuradoria Geral de Justiça de São Paulo em 1995, que tem como função básica o combate a organizações criminosas e se caracteriza pela atuação direta dos Promotores na prática de atos de investigação, diretamente ou em conjunto com organismos policiais e outros organismos. A partir de 1998 foram criados os GAERCOS regionais, visando atender à outras regiões do Estado

mudança foi precedida de uma superação interna, do próprio agente de persecução, que lançou mão dos seus promotores de justiça criminais – através do GAECO. Essa mudança, portanto, tem a ver com a entrada em cena do Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado (*in* SADEK, 2000, p. 87).

A atuação direta do Ministério Público na investigação criminal visando o combate às organizações criminosas se dá, no GAECO, através da instituição de “forças tarefas”, com a participação de organismos policiais e outros organismos que são fundamentais para a investigação. Segundo o Promotor de Justiça José Carlos Blat, citado por Rogério Bastos Arantes (*in* SADEK, 2000, p. 49):

A Força Tarefa é inspirada no modelo norte-americano, foi trazida como ideal pelo Dr. Marcelo Mendroni, que é o nosso integrante mais antigo. (...) Porque você só combate a organização criminosa com vários segmentos do Estado, concentrados em um determinado lugar, trocando informações e estratégias para agir rapidamente. Então Força Tarefa vem do *Task Force* do modelo americano [...]. Segundo o promotor eram, no total, 9 delegados de política, quase sessenta policiais, 5 promotores, 10 fiscais da Receita Federal e 30 Fiscais da Secretaria da Fazenda e tínhamos até pouco tempo atrás 3 procuradores do município. Uma força considerável e uma tarefa também – entrevista dada em 08/07/99).

De acordo com Arantes (*in* SADEK, 2000, p. 97), entre a sua criação, em 1995, e o ano de 1998, o GAECO de São Paulo teve atuação apagada. Foi Marcelo Mendroni, Promotor de Justiça, quem praticamente refundou o grupo e introduziu uma inovação radical na esfera criminal brasileira: a direção dos trabalhos de investigação policial pelo Ministério Público. De volta ao Brasil, recém chegado da Espanha, onde havia estudado por dois anos a atuação de alguns Ministérios Públicos europeus justamente na direção dos trabalhos de investigação policial⁴²⁴, Mendroni implantou no GAECO essa visão do lugar do Ministério Público na fase pré-processual e outras modernas técnicas de investigação, como a formação de forças tarefas. Após a recondução de Luiz Antonio Marrey à Procuradoria Geral de Justiça de São Paulo (início de 1998) e os colegas de Ministério Público que se juntaram a Mendroni, o passo mais significativo do trabalho do GAECO veio com a “Máfia dos Fiscais”, em que a prisão em flagrante foi comandada pelo Ministério Público e rompeu-se com o monopólio policial da investigação.

de São Paulo. A iniciativa do trabalho do GAECO em São Paulo, contribuiu para a criação e/ou o desenvolvimento de grupos semelhantes nos Ministérios Públicos de outros Estados. Saiba mais sobre o trabalho do GAECO (<<http://www.mp.sp.gov.br/porta/gaeco/Historico>>).

⁴²⁴ “A tendência do processo penal moderno” por Marcelo Mendroni. In: Revista Brasileira de Ciências Criminais, nº 22, abril-junho de 1998. p. 81

O caso da “Máfia dos Fiscais” representou um marco contra a impunidade no Brasil e assumiu proporções inesperadas. “Seja pelo destaque natural que São Paulo tem como a maior cidade do país, seja porque a operação está destruindo uma das forças políticas mais importantes do cenário estadual - o malufismo -, seja pelo ineditismo de colocar políticos e funcionários públicos na cadeia, o fato é que essa experiência poderia ser considerada única, no sentido da excepcionalidade das suas descobertas e resultados (ARANTES, *in* SADEK, 2000, p. 124)”.

Decorridos alguns anos e de volta ao cenário político, o deputado federal Paulo Maluf apresentou na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº. 265/2007, conhecido como “Lei da Mordaza” ou “Lei Maluf”, que fere a autonomia do Ministério Público e cria situação intimidatória à atuação de seus membros. O projeto abre a possibilidade de condenação de autores de ações públicas e populares quando for reconhecida a intenção de promoção pessoal, má fé ou perseguição política e prevê pena de multa e condenação de até 10 meses de prisão. O projeto, que passou a tramitar em regime de urgência, tem ensejado mobilização pela não aprovação por parte das Associações de classe e dos Membros do Ministério Público Brasileiro, pelo Procurador-Geral da República Roberto Gurgel e nota técnica pelo Conselho Nacional do Ministério Público. O referido projeto, além de atender a interesse pessoal do autor da proposta - que responde várias ações - demonstra, a *contrario sensu*, que a ação do Ministério Público na área criminal visando coibir os atos decorrentes da criminalidade organizada, corrupção e desvio de verbas públicas está gerando tensão com a classe política.

Com o nome de GAECO ou PIC – Promotoria de Investigação Criminal, no âmbito do Ministério Público Brasileiro, em vários Estados, o Ministério Público foi se estruturando através de forças tarefas. No ano de 2002 foi criado pelo Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça (CNPJG)⁴²⁵, o Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas - GNCOC, que reúne os GAECOS de várias unidades federativas que se organizam em Grupos de Trabalho e discutem estratégias para o enfrentamento da criminalidade organizada em âmbito nacional. O GNCOC foi criado a partir da morte do Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais, Francisco José Lins do Rego Santos, assassinado a mando de um grupo criminoso que atuava na em fraudes relacionadas a combustível naquele Estado.

⁴²⁵ Acesso em <<http://www.cnpjg.org.br>.

No âmbito do GNCOC, durante as reuniões do Grupo de Trabalho sobre Lavagem de Dinheiro, surgiu a necessidade de elaboração de um roteiro para investigação criminal no crime de lavagem de dinheiro⁴²⁶. Gradativamente, o Ministério Público e a força tarefa vão se aprimorando nas técnicas investigativas, eis que, de acordo com o referido roteiro pelos dados do FMI de 1996, o capital lavado tem oscilado entre 2 e 5% do produto mundial e estimativas mais recentes colocam os fluxos de lavagem de dinheiro próximos a 10% do PIB global.

A atuação do Ministério Público na área criminal também precisa ser exteriorizada para a sociedade, a fim de que se conheça o inteiro teor das denúncias criminais oferecidas não só nos casos de macro-criminalidade (tráfico, lavagem de dinheiro, sonegações fiscal e outros), mas, também contra Prefeitos, Deputados Estaduais e Federais, Senadores da República, Ministros e outras autoridades, e para que se consiga pesquisar no Poder Judiciário qual foi o desate final. Uma das tarefas do SIM-MP é a de pesquisar, inicialmente, no âmbito do Estado do Paraná, quantas e quais as denúncias criminais oferecidas contra Prefeitos Municipais a partir de 1988 a fim de disponibilizar tais informações no site, cujo Sistema é acessível à sociedade em geral.

Pois bem. De maneira geral, foi possível identificar se e como as ações emergenciais do Ministério Público, em suas 13 grandes áreas de atuação, impactam para atingir as metas dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, e, identificar em que nível se dá sua intervenção no campo das políticas públicas. Possível, também, concluir que a ação do Ministério Público ainda é muito mais de intervenção “emergencial” do que “planejada”. Ou seja, a ação do Ministério Público se dá muito mais quando é provocado por agentes externos e instaura procedimento que resultará em Atas de Reunião, Recomendação Administrativa, Procedimentos Preliminares, Inquéritos Cíveis, Termos de Ajustamento de Conduta, Ações Cíveis Públicas ou Ações Penais Públicas. Entretanto, a ação do Ministério Público que decorre de Planejamento Estratégico da Instituição ainda não é uma prática corrente. O que existem são iniciativas de alguns ramos do Ministério Público que ao longo dos anos começaram a discutir e evoluir gradativamente rumo ao Planejamento Institucional.

⁴²⁶ Disponível para consulta em <<http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/gaeco>>.

Por fim, o que nos resta, ao incursionar no campo do planejamento, é pesquisar como o Ministério Público pode intervir, no campo das políticas públicas, de forma não emergencial e sim planejada e estratégica, com vistas a contribuir para que o Brasil se aproxime mais do propósito de atingir a meta do 7º Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, que é a meta em que o País encontra maior dificuldade e dificilmente conseguirá atingir. Assim sendo, e para tanto, passar-se-á para o último item deste capítulo.

4.3 COMO O MINISTÉRIO PÚBLICO INTERAGE DE FORMA PLANEJADA NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ATINGIR OS 8 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO?

Para que o Ministério Público interaja de forma planejada no campo das políticas públicas a fim de atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, à vista do quanto foi sendo exposto nesta tese, é necessário, a nosso ver, que a Instituição leve em consideração quatro pilares (Democracia, Direitos Humanos, Políticas Públicas e Desenvolvimento) e, então, com base nas 7 etapas que formam o ciclo de etapas das políticas públicas consiga identificar e construir o seu maior desafio, que é o da construção de um Plano de Ação Institucional capaz de contribuir positivamente para que o Brasil se aproxime das metas previstas nos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio até 2.015 e capaz de ir além.

Que a Instituição efetivamente defenda o regime democrático⁴²⁷, levando em conta que o grande desafio da democracia, como diria Karl Mannheim, está na sua planificação, ou seja, no planejamento democrático do desenvolvimento que permita transformar a vontade popular em decisões políticas. Com base no que já se pesquisou, é possível sintetizar que: “Democracia, no Brasil, integra o regime da Carta Constitucional, pelo qual a vontade da maioria do povo deve ser respeitada e garantida visando o equilíbrio da estrutura social de forma igualitária, justa e com expansão das liberdades individuais, mas que depende do processo de planificação democrática do desenvolvimento para que as pessoas exercitem o amplo controle social dos Planos de Ação. Este é o caminho, a nosso ver, para garantir a

⁴²⁷ Como dispõe o artigo 127 da Constituição Federal.

efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana em uma sociedade democrática e em um ambiente de Paz e Amor fraterno”.

Que a Instituição efetivamente promova e defenda os direitos humanos ao defender a ordem jurídica, tendo como norte os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos recepcionados pela Carta Magna de 1988, sobretudo o princípio da dignidade da pessoa humana. E que promova a defesa não só dos direitos sociais e individuais indisponíveis, mas de todos os direitos humanos em suas várias dimensões, que se consubstanciam nos novos direitos que vão surgindo e refletindo no Brasil. Com base no que se produziu nesta tese, é possível chegar à seguinte síntese: “Direitos Humanos são valores universais inalienáveis da pessoa humana, em processo de permanente construção, que tem como essência nuclear o respeito à dignidade da pessoa humana, e cuja proteção é o grande desafio a ser enfrentado no campo das políticas públicas e do direito, para que possamos viver em liberdade, em um ambiente de igualdade, amor fraterno e paz.

A proteção dos direitos humanos implica em conhecer e promover a sua defesa em várias dimensões, dentre elas: direito humano aos direitos civis e políticos que visam à tutela da liberdade; aos direitos sociais, econômicos e culturais que visam a igualdade; à educação; à saúde; à assistência social; à previdência social; ao desenvolvimento; à paz; ao meio ambiente; à biotecnologia; à bioética; à biogenética; às tecnologias de informação; ao ciberespaço e direito humano à inteligência artificial.

Contudo, para que os direitos se efetivem existe um campo mais amplo que o campo jurídico, que é o campo das políticas públicas, onde os direitos previstos, em tese, efetivamente se constroem e ganham corpo em face de uma correlação de forças existente entre o Estado e a participação de todos no controle das decisões políticas. Assim, que a Instituição consiga atingir uma visão sistêmica, ampla e não fragmentada das políticas públicas. E, também, que se preocupe em compreender como as políticas públicas se estruturam em etapas e ciclos sucessivos a fim de garantir o desenvolvimento nacional, que é um dos Objetivos da República Federativa do Brasil⁴²⁸. Esta visão é que lhe permitirá intervir de forma eficaz ao tensionar de forma planejada em relação à Administração Pública e, também, ao influenciar o Poder Judiciário na compreensão do processo de judicialização das

⁴²⁸ C.F. art. 3º, inciso II.

políticas públicas e aprimorar seus limites de intervenção, que ainda são tênues, por falta de compreensão acerca do ciclo das políticas públicas. Consoante o que se abordou nesta tese, é possível se chegar à seguinte síntese⁴²⁹: “Políticas Públicas é um processo cíclico que se materializa em sucessivas etapas, através da discussão dialética entre os atores que integram o corpo político, visando a “planificação democrática do desenvolvimento” em busca de soluções para os problemas sociais, que dêem efetividade plena aos direitos humanos em busca de melhores condições de vida digna para todos”.

As etapas das políticas públicas servem, em especial, para transformar a vontade popular democrática em um instrumento, em um título executivo intitulado plano de ação, capaz de vincular o administrador público à vontade democrática e permitir a implementação dos programas e ações, com diretrizes, objetivos e metas, e organizar a fase de implementação e gestão do Plano Plurianual, com controle e avaliação. Relembrando, que o ciclo das políticas públicas, como visto detalhadamente nesta tese, se desenvolve em sete etapas, sendo elas: Agenda Política; Diagnóstico; Formulação da Política Pública; Estratégia e Decisão Política com vistas a garantir o Desenvolvimento; Detalhamento da Política em Planos e indicação de Programas; Inclusão dos Programas previstos nos Planos no Plano Plurianual (PPA); Gestão do Plano Plurianual – PPA - (implementação dos programas, controle e avaliação). A quinta etapa, que é a do detalhamento da Política Pública em Planos e conseqüente indicação de Programas, é essencial para que se possa planificar e alcançar o Desenvolvimento.

Que a Instituição efetivamente interaja com a importância e a dimensão do significado do que é desenvolvimento e de como se dá o seu processo de planificação através de planos e de suas respectivas políticas públicas, e se comprometa a garantir o desenvolvimento nacional, na forma do artigo 3º, inciso II e 174 § 1º da Constituição Federal, como teve-se oportunidade de analisar no decorrer da tese, o que permite que se elabore a seguinte síntese: “Desenvolvimento é um processo histórico de caráter universal e permanente sujeito à planificação democrática que provoca mudanças profundas na estrutura social visando melhores condições de vida à pessoa humana - que é o sujeito central do desenvolvimento; é um valor e um direito humano inalienável que consagra todas as dimensões dos

⁴²⁹ Conforme explicitado no item 5.8

direitos humanos⁴³⁰ e das políticas públicas; e, ainda, é um ideal comum a ser atingido por todos os povos e nações em busca da paz social e da dignidade da pessoa humana”.

“Planificar o Desenvolvimento” ou “Planejar o Desenvolvimento” significa materializá-lo mediante a incorporação e compatibilização dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento, que são resultado de uma das etapas das políticas públicas. O artigo 174 e §§s da Constituição Federal impõe ao Estado a função de planejamento do desenvolvimento mediante a incorporação e compatibilização de planos de desenvolvimento⁴³¹. Não é possível, portanto, se compreender o papel do Estado, ou melhor, do “corpo político” (expressão utilizada por Mannheim e mais ampla que Estado) no processo de desenvolvimento exclusivamente pela via das políticas públicas, dada a visão ainda fragmentada que existe neste campo. Mas é possível, sim, compreender o papel do “corpo político” tendo como eixo estruturante o “desenvolvimento e seus planos de ação”, que devem ser objeto de planificação democrática (leia-se planejamento), capazes de dar efetividade às políticas públicas.

A questão reside em se perceber como o desenvolvimento, na forma estabelecida pela Constituição Federal de 1988, se relaciona com o planejamento e se instrumentaliza através de planos, que são instrumentos de execução importantíssimos construídos em uma das etapas das políticas públicas. Ao serem detalhados, os planos se organizarão na forma de programas e ações, levando em consideração as diretrizes estabelecidas para o Plano Plurianual.

Partindo-se do pressuposto de que as “políticas públicas são formas de planejamento governamental que têm o objetivo de coordenar os meios e os recursos do Estado e também do setor privado para a realização de ações relevantes e politicamente determinadas” (KAUCHAKJE, 2007, p.61), identifica-se na palavra “planejamento” ou “planificação democrática” o ponto de conexão de políticas públicas com desenvolvimento.

Em outras palavras, para planificar o Desenvolvimento em determinadas

⁴³⁰ Direitos Humanos em suas várias dimensões: exemplos: direitos civis e políticos; direitos sociais, econômicos e culturais; desenvolvimento, paz, qualidade de vida e meio ambiente; democracia, biotecnologia, bioética, biogenética; tecnologia de informação, ciberespaço e inteligência artificial.

⁴³¹ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º. A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º. A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

áreas é necessário estabelecer uma discussão acerca da respectiva Política Pública que, ao ser detalhada, em uma de suas etapas cíclicas resultará nos respectivos Planos de Ação. O quadro 4 (item 5.4) desta tese mostra a relação entre políticas públicas e os títulos da Constituição, com destaque para a palavra desenvolvimento e planos previstos na Constituição Federal.

No decorrer do capítulo III fez-se uma análise de 8 Planos que se relacionam com os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. São eles: Plano Nacional de Saúde (ODM 4, 5 e 6); Plano Nacional de Educação e o Planejamento do Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação (ODM 2); Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (ODM 3); Plano Nacional da Cultura (ODM 8); Plano Nacional de Assistência Social (ODM 1); Plano Diretor (ODM 7 e 8); Plano de Saneamento Básico (ODM 7); e, Plano Nacional de Habitação (ODM 7).

Apenas lembrando, o processo de implementação das políticas públicas tem início, efetivamente, com a fase de execução dos planos de ação do Estado. Logo, a execução das políticas públicas com vistas a atingir o desenvolvimento demanda a existência de um documento, que é um título executivo, ou seja, um PLANO DE AÇÃO. O plano é o documento que resulta do processo de planificação democrática e que conduz ao desenvolvimento. Serve para detalhar as políticas públicas contemplando as diretrizes, os objetivos, as metas a serem atingidas pela administração pública e, sempre que possível, as prioridades e indicadores para avaliar o resultado. O plano é o título executivo que viabilizará a instituição de “programas” a serem inseridos no “plano plurianual” e que resultarão em “ações sociais”, podendo ensejar “projetos”, “atividades” ou “operações especiais” que, em última análise, resultarão em despesas com pessoal, obras, bens e serviços públicos para atender aos interesses da sociedade.

O plano é menos do que o conceito amplo de políticas públicas: é uma das etapas das políticas públicas, porém mais abrangente do que um “programa” e do que um “projeto”: é um “ato de direção política”, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo, portanto, limitar-se à mera enumeração de reivindicações. É o documento que simboliza o detalhamento da política pública e que melhor permite o controle social e o controle externo pelo Ministério Público, vez que é construído para resolver um problema da sociedade a partir de um diagnóstico, de acordo com os objetivos definidos pela política e estratégias para atender às demandas da população.

O planejamento com base nas novas atribuições constitucionais deixou de ser um instrumento de caráter técnico – que poderia ou não ser implementado, de acordo com a vontade dos dirigentes. Tornou-se um mecanismo jurídico por meio do qual o dirigente passou a ter a obrigação de executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias para alcançar o desenvolvimento econômico e social. Os planos, depois da sua aprovação, adquirem características jurídicas, com natureza e efeitos de lei, podendo instituir direitos e obrigações, além de autorizar a realização de despesas (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 119).

Logo, é de fundamental importância que os planos sejam incluídos expressamente nas etapas de construção das políticas públicas e considerados como peças-chave, vez que são os instrumentos hábeis que visam alcançar a execução de uma política pública mediante a instituição de programas e ações no plano plurianual. Enfim, plano se equipara a um título executivo, o qual, preferencialmente, deve ser aprovado por Lei ou Resolução do Conselho com base nos Relatórios das Conferências, que é resultado do processo de planificação democrática do desenvolvimento e serve para orientar e vincular a ação social dos integrantes do corpo político. O plano marca o início, de forma organizada, da fase de implementação, avaliação e controle social de políticas públicas.

Após mostrar a importância do Plano, descreveu-se, no decorrer da tese, como se dá a inclusão dos Programas previstos nos Planos no Plano Plurianual – PPA⁴³² - e qual a importância nuclear do Plano Plurianual, como principal instrumento de organização de toda a estrutura de funcionamento do Estado, para então mostrar qual a relação do PPA com a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo da União⁴³³.

Finalmente, tratou-se de mostrar a Gestão do Plano Plurianual que se dá através da implementação dos programas previstos no PPA, do monitoramento ou controle e sistema de informações e, ainda, através da avaliação. Desta forma, fechou-se o ciclo das políticas públicas e pode-se concluir que os programas previstos nos Planos precisam ser incluídos no PPA e, então, transformados em obras, bens ou serviços a fim de que resultem, finalmente, por parte do corpo político do Estado em serviços públicos de qualidade e para todos, com base no princípio constitucional da eficiência.

No presente capítulo, fez-se uma análise acerca do papel de um novo ator

⁴³² Conforme apresentado no item 3.3.6

⁴³³ Conforme apresentado no item 3.3.6.6

público o Ministério Público, enfocando basicamente dois aspectos: 1) análise sociológica do Ministério Público quanto à origem, princípios, controle, estrutura, composição e estudos sociológicos sobre o Ministério Público; 2) se e como, na prática, as ações emergenciais do Ministério Público poderiam contribuir para atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e, para tanto, tratou-se de tecer a várias mãos a estrutura básica de um Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público (SIM-MP).

No SIM-MP utilizou-se dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio como um elemento de interação para mostrar como as ações do Ministério Público poderiam impactar positivamente em favor da sociedade, e, também para despertar a curiosidade de como planejar para ir além, a fim de que o Brasil possa acelerar em relação às metas das Nações Unidas até 2.015 e quais aquelas que o país terá maior dificuldade para atingir.

Assim sendo, com base nos dados iniciais coletados no SIM-MP, por amostragem, iniciando pelos dados do Ministério Público do Paraná, pode-se concluir que a ação prática do Ministério Público, predominantemente, está focada na última etapa das políticas públicas, ou seja, na 7ª etapa, que é a da “Gestão do Plano Plurianual”, que compreende implementação, controle, avaliação e revisão de programas (exemplo: controle das contratações de pessoal; controle do processo licitatório, etc.).

A atuação emergencial gera impacto bastante positivo de intervenção nas questões sociais, mas tem um grande potencial ainda a ser explorado, sobretudo, se a Instituição passar a atuar de forma mais incisiva no campo do Planejamento das Políticas Públicas com vistas ao Desenvolvimento e à efetivação plena dos Direitos Humanos.

O Ministério Público intervém de forma emergencial de acordo com o problema que lhe compete resolver e não de forma planejada, sobretudo, com foco na 5ª etapa do ciclo das políticas públicas, que é do detalhamento da política em planos e indicação dos programas e ações.

Para acelerar qualquer mudança estrutural no campo das políticas públicas, inclusive permitir maior grau de judicialização das políticas públicas, é imprescindível que se exija o instrumento hábil, ou seja, o PLANO, que deve ser fruto da transformação da vontade popular extraída das Conferências e chancelada pelos Conselhos, a fim de vincular a vontade dos gestores públicos.

Esta mudança no foco de atuação prioritária pelo Ministério Público, ou seja, de não apenas intervir na fase de gestão do PPA (7ª etapa), mas de induzir o processo de políticas públicas e forçar (quando necessário) para que a política seja materializada em um documento intitulado Plano (5ª etapa), é que irá contribuir de forma decisiva para vincular os administradores públicos ao cumprimento do planejamento do desenvolvimento previsto na Constituição da República.

Isto tudo posto, em razão do quanto foi pesquisado e exposto é possível, agora, se chegar à seguinte conclusão:

O maior desafio do Planejamento Estratégico do Ministério Público consiste em discutir e construir um documento intitulado Plano de Ação Institucional voltado para as ações finalísticas da Instituição, mas que seja baseado em um diagnóstico da realidade social (com indicadores mensuráveis, a exemplo dos indicadores que serviram para mapear os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em todos os Município Brasileiros – disponível no Portal ODM). E que o Plano de Ação Institucional seja capaz de incorporar e se compatibilizar com os planos de desenvolvimento que são fruto do ciclo das políticas públicas (exemplo: que incorpore e se compatibilize com o Plano Nacional, Estadual ou Municipal, conforme o caso, da Saúde, da Educação, da Educação em Direitos Humanos, da Cultura, da Assistência Social, Plano Diretor, de Habitação e de Saneamento Básico dentre tantos outros).

É imprescindível, para tanto, que a Política Institucional do Ministério Público, a exemplo do ciclo das sete etapas das Políticas Públicas, seja discutida e, ao final, materializada em Plano de Ação Institucional que contenham a indicação de quais são os Programas e Ações que serão implementados e as metas a serem atingidas e mensuradas.

Ao Plano de Ação Institucional é possível aplicar, por analogia, toda a estrutura do processo de construção do Plano Plurianual (PPA), inclusive no tocante à fase de implementação, controle (interno, externo e social) e avaliação institucional que mostre os resultados obtidos e a revisão de programas quando necessário.

Sabe-se que ainda são raros os Ministérios Públicos Brasileiros (tanto da União quanto dos Estados) que possuem experiência mais avançada na elaboração e execução do Planejamento Estratégico Institucional, e que a materialização dos Planos, como idealizamos, depende de gradativa evolução na cultura institucional rumo à planificação democrática.

Neste particular, o SIM-MP (Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público) também disponibilizou espaço para que as Instituições do Ministério Público que já tenham avançado na elaboração de Planos, Programas e Ações Finalísticas, querendo, possam inserir tais dados no Sistema.

Estão disponíveis no SIM-MP, no ícone Institucional, “planejamento estratégico, orçamentário e gestão institucional”, fichas para inserção de dados, a serem preenchidas pelas Instituições do Ministério Público, contemplando seus planos, programas e ações, no mesmo padrão utilizado pelo Plano Plurianual, conforme modelos apresentados em Anexo 3, reproduzidos conforme o documento original disponibilizado naquele portal:

A opção 'planejamento estratégico institucional' está disponível para que as Instituições do Ministério Público que já possuam planejamento estratégico possam disponibilizá-los, seja anexando-o ao Sistema, seja preenchendo a 'Ficha Padrão para Inclusão de Planos, Programas e Ações' oferecida. O SIM-MP disponibiliza três modalidades de fichas de inclusão de planejamento estratégico: ficha de planos, ficha de programas e ficha de ações (em Anexo 3).

Imagina-se que o Ministério Público ainda levará alguns anos para desenvolver todo o seu processo de Planejamento Estratégico em cada ramo, em cada Instituição e, sobretudo, num âmbito Nacional, via Conselho Nacional do Ministério Público. Contudo, nada obsta que desde logo, em caráter experimental, querendo, possa aproveitar o compromisso que o Brasil assumiu junto às Nações Unidas para atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio até 2015 e fazer um ensaio de como poderia planejar e elaborar um Plano de Ação Institucional focado no 7º Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (saneamento básico), o qual o Brasil tem maior dificuldade em atingir. Sem prejuízo, também, de a partir daí planejar ações estratégicas que transcendam o prazo de 2015.

Eis, aqui, um grande desafio para que o Ministério Público, querendo, consiga planificar e avançar em uma etapa crucial no seu processo de planejamento estratégico e se programar para, de fato, atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio até 2015 e, a partir daí, planejar ações que transcendam 2015 visando reduzir o quadro de desigualdade social que se vivencia no Brasil e na América Latina em relação aos outros Países do Mundo. Para este caso, o SIM-MP (Sistema de Informações dos e para Membros do Ministério Público) também contempla uma “Tese de Ação Concreta Programada para o Ministério Público” disponibilizada no

site do SIM-MP⁴³⁴, com o seguinte conteúdo:

4.3.1 Tese de Ação Concreta Programada para o Ministério Público

A presente tese é de iniciativa da então Presidente da Associação Paranaense do Ministério Público, Maria Tereza Uille Gomes, com a participação de Membros do Ministério Público integrantes da Comissão do SIM-MP e de outras Instituições que contribuíram para a iniciativa, sendo disponibilizada através deste Portal às Instituições do Ministério Público da União e dos Estados que queiram desejem cadastrar seus programas focados nos 8 O.D.M.s. Posto isso, a tese tem como objetivo, em linhas gerais, facilitar a visualização, pelos membros do Ministério Público e pela sociedade em geral, do trabalho institucional planejado nesta seara.

A tese consiste em:

1. Mostrar em que nível estão situados e inter relacionados interrelacionados os Planos de Atuação do Ministério Público, segundo uma visão sistêmica⁴³⁵;
2. Mostrar que o desenvolvimento nacional e, em especial, o desenvolvimento da ordem econômica e social está sujeito a Planos Nacionais e Regionais (art.21, IX, C.F.)⁴³⁶;
3. Mostrar que a Política Institucional do Ministério Público pode ser instrumentalizada através de Planos de Atuação relacionados com os eixos de desenvolvimento da ordem econômica e social⁴³⁷;
4. Propor à Instituição que nos Planos de Atuação do Ministério Público sejam inseridas metas para organizar as ações do Ministério Público com o nome de programas, seguindo a mesma linha que orienta o orçamento programático⁴³⁸;
5. Registrar a necessidade de que nos programas sejam contemplados os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (O.D.M.) e os Objetivos Fundamentais da

⁴³⁴ Ver mais em <<http://www.simmp.org.br/TeseAcaoConcreta.aspx>>

⁴³⁵ Conforme desenho ilustrativo que será apresentado no próximo tópico como quadro 23 ;

⁴³⁶ Sugere-se consultar o capítulo V que aborda o Ciclo das Políticas Públicas nas etapas que tratam da “estratégia e decisão política com vistas a garantir o desenvolvimento” e do “detalhamento da decisão política em planos e indicação de programas”.

⁴³⁷ Sugere-se consultar o capítulo III que mostra como o Desenvolvimento se relaciona com os Planos.

⁴³⁸ Sugere-se consultar o capítulo III que aborda o Ciclo das Políticas Públicas no item 3.3.6 que trata do “Plano Plurianual: a inclusão dos Programas Previstos nos Planos no PPA”, em especial os itens que tratam da importância do conceito da palavra programa, análise estrutura dos programas inseridos no PPA e Programas de Apoio às Políticas Públicas.

República Federativa do Brasil (O.F.B.)⁴³⁹;

6. Os programas ensinarão ações concretas desenvolvidas pelos agentes do Ministério Público que atuem com órgãos de execução compostos. As ações podem ser conceituadas como atividades, projetos ou operações especiais⁴⁴⁰;

7. As ações concretas serão fruto de ações planejadas e não mais de ações emergenciais, como ocorre atualmente, as quais que poderão ser: resolutivas ou demandistas. Resolutivas: que não dependem do Poder Judiciário, como Recomendações, Ofícios, Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) ou Audiências Públicas. Demandistas: Ações Cíveis Públicas, Ações Cíveis por Improbidade Administrativa, Mandados de Segurança Coletivo, Ações Penais Públicas e outras;

8. Propor a unificação da estrutura das Recomendações, Termos de Ajustamento de Conduta para, a partir dessa estrutura, disponibilizar instrumentos de avaliação de resultado das ações concretas *resolutivas* adotadas pelo Ministério Público vinculadas as metas dos 8 O.D.M.⁴⁴¹.

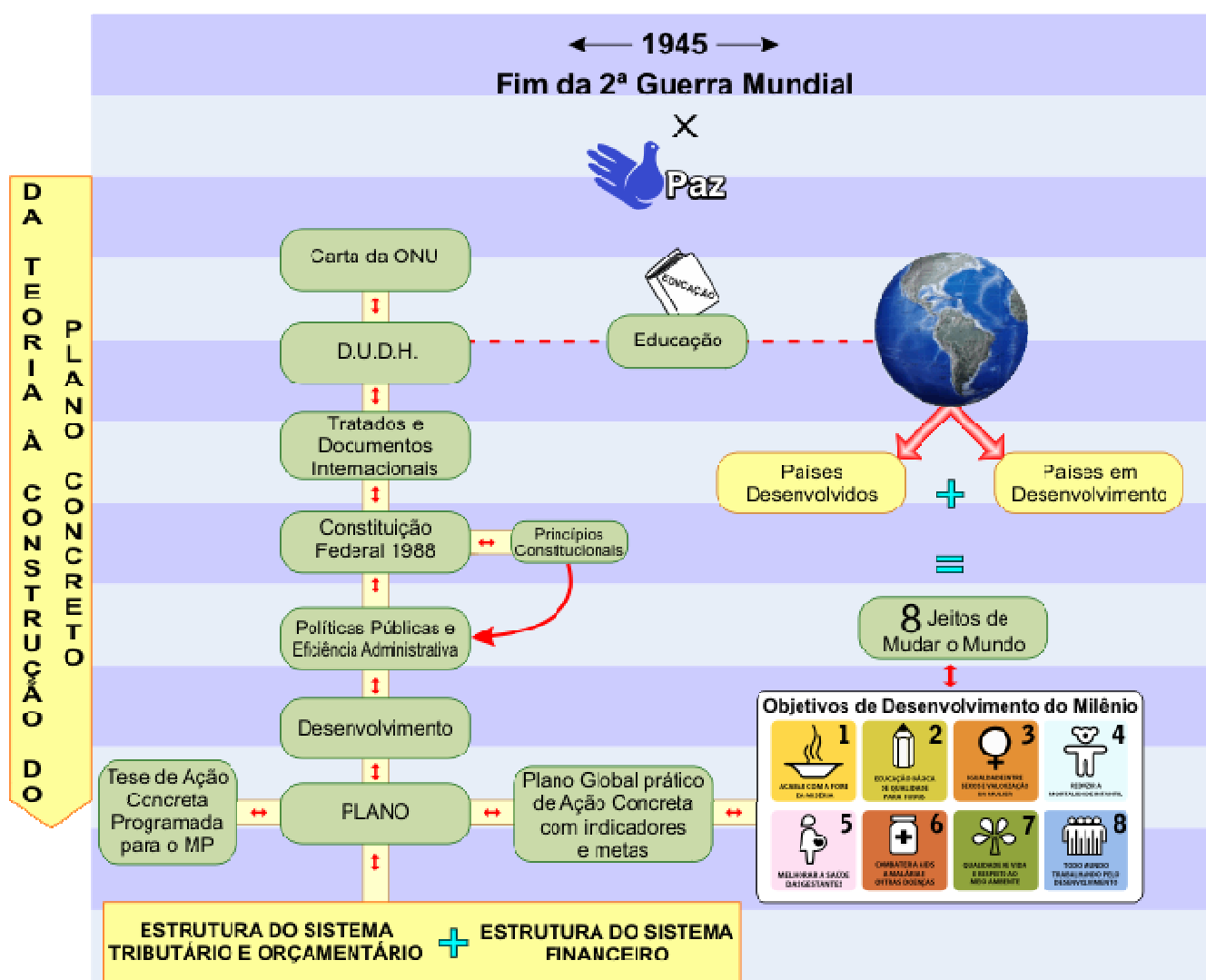
9. Estimular novas ações práticas via celebração de novos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), Ofícios, Recomendações ou Audiências Públicas, a partir do conhecimento dos dados estatísticos de cada um dos Municípios com base no trabalho mapeado pela ORBIS relacionado aos 8 O.D.Ms, a fim de contribuir com a redução da pobreza até 2015.

A fim de ilustrar o que se imagina com esta Tese de Ação Concreta Programada para o Ministério Público, e que está descrita no Caderno intitulado “Projeto do SIM-MP”, segue a figura 4, que se encontra disponível no site do SIM-MP

⁴³⁹ Sugere-se consultar o capítulo I, em especial os quadros que mostram a relação existente entre os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, os Objetivos da República Federativa do Brasil (C.F. art. 3º), a Declaração Universal dos Direitos Humanos e as Políticas Públicas, para mostrar que a vinculação não se trata de discricionariedade da Instituição e sim de obrigação decorrente da Constituição Federal de 1988.

⁴⁴⁰ Sugere-se consultar o capítulo V que trata do Ciclo das Políticas Públicas no item 5.6 que trata do PPA e em especial o sub-item “como fazer a leitura dos Programas previstos no PPA e abri-los até chegar ao nível de detalhamento das Ações”.

⁴⁴¹ Atualmente não existe um padrão único para os Ministérios Públicos e cada ramo adota um padrão diferente, o que torna difícil constituir um banco de dados uniforme e de fácil inserção num Sistema de Informações.



Fonte: Front page do site do SIM-MP (www.simmp.org.br)

Figura 4 - Projeto do SIM-MP

Ao se observar a figura 4, percebe-se que no nível superior da palavra PLANO está a palavra DESENVOLVIMENTO, que é o fio condutor estruturante que conduz ao campo das políticas públicas, as quais, necessariamente, precisam obedecer os princípios contidos na Constituição Federal, e orientam a Administração Pública, dentre os quais o Princípio da Eficiência Administrativa, bem como os Tratados e Documentos Internacionais recepcionados pelo Brasil e, em última análise a Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, inspirada na Carta da ONU de 1945 (editada após o fim da II Guerra Mundial) em busca do equilíbrio e Paz entre as Nações. A educação, conforme consta do Preâmbulo da DUDH, é o

mecanismo necessário para promoção do respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais (UILLÉ GOMES, 2009, p. 96).

No mesmo nível do PLANO - que é ponto fulcral da Tese de Ação Concreta Programada para o Ministério Público – percebe-se, pela figura 4, que do seu lado direito está o PLANO GLOBAL PRÁTICO DE AÇÃO CONCRETA COM INDICADORES E METAS DAS NAÇÕES UNIDAS, que são os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (8 O.D.M.).

No nível inferior ao PLANO está a base de sustentação da teoria, ou seja, ela está assentada na estrutura do Sistema Tributário e Orçamentário e do Sistema Financeiro Nacional, que em última análise, regem a orquestra, dando o ritmo da implementação das políticas públicas, com base no planejamento, receitas e despesas.

No site do SIM-MP, a figura “Da Teoria à Construção do Plano Concreto” é interativa e ao clicar na palavra PLANO, que é o instrumento nuclear de absoluta importância para o detalhamento da Política, aparece uma outra figura (em Anexo 5), que mostra em que nível está situado o Plano de Atuação Institucional do Ministério Público, ou seja, mostra que o Plano Institucional deve interagir e se integrar com o Plano de Desenvolvimento da Ordem Econômica e Social, com o Plano Orçamentário (PPA) que é o principal instrumento de organização da estrutura da Administração Pública, e com todos os outros Planos previstos na Constituição Federal. Ressalte-se que não se deve confundir Plano de Estado com Plano de Governo, e, neste caso, estamos nos referindo, aqui, à relação que deve existir entre o Plano Institucional do Ministério Público e o Plano de Estado (não o Plano de Governo).

Com base nos PLANOS é que num nível inferior estão situados e detalhados os Programas e Ações, sendo que as Ações finalísticas do Ministério Público, como vimos, podem ser fruto de Planejamento ou Emergenciais e resultar em Ações de natureza resolutiva (sem acionar o Poder Judiciário) ou demandistas (ações ajuizadas perante o Poder Judiciário).

Ao clicar no Plano de Atuação do Ministério Público através do site SIM-MP (<http://www.simmp.org.br/Mapa3Plano_planoatuacao.aspx>) na visão estrutural ter-se-á acesso ao seguinte texto:

“Plano de Atuação do Ministério Público”

O processo de desenvolvimento de uma estratégia global do Ministério Público para redução da pobreza focada nos ODMs deve ser um documento operacional detalhado e vinculado a um cronograma de trabalho e de gastos que traduza a estratégia de desembolsos orçamentários, e deve ser elaborado de forma contextualizada (relacionando o Plano dos ODMs, com os Planos Nacionais de regionais vinculados ao desenvolvimento da ordem econômica e social e com os Planos de Atuação do Ministério Público), vez que o desenvolvimento econômico e social está sujeito a planos nacionais e regionais (art. 21, IX da Constituição Federal), sendo que tais planos constam na base do desenvolvimento nacional (art. 3º, II da Constituição Federal). Este é um desafio que demanda a união de esforços do CNMP, do CNPJ, do CNGG, das Associações de Classe do Ministério Público e das Escolas do Ministério Público. Fica registrada a proposta para discussão e criação de *programas* nos planos de metas do Ministério Público. A efetivação dos direitos humanos avançaria de forma concreta e a passos largos se a política Institucional do Ministério Público - que decorre do momento histórico de ruptura do final da II Guerra Mundial (1945), do compromisso dos Estados-Membros com a proclamação da DUDH (1948/2008 – 60 anos), dos Pactos, Tratados e Acordos Internacionais de Direitos Humanos e, finalmente, da Constituição Federal (1988/2088 -20 anos) - fosse instrumentalizada através de Planos de Atuação concreta relacionados ao desenvolvimento da ordem social e econômica, sistematizados e instrumentalizados com a denominação de programas, com objetivos, diretrizes, metas, prioridades, indicadores e avaliação de resultados.

Considerando-se, portanto, estas premissas, o que resta, por fim, é imaginar qual seria a estrutura do Plano de Ação do Ministério Público visando interferir para que o Brasil se aproxime de atingir a meta do ODM 7 (saneamento básico), o qual o país tem somente 30% de chances de atingir até 2015.

4.3.2 Como pode ser Planejada a Estrutura do Plano de Atuação Institucional do Ministério Público para atingir a Meta do ODM 7 – Saneamento Básico

Conforme consta do panorama dos ODMs no Brasil, de acordo com as informações trazidas no “Guia para a Municipalização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” – referência para a adaptação de indicadores e metas à realidade local - é possível perceber quais são os pontos em que o Brasil avançou e aqueles em que precisa avançar, sendo que dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em relação aos outros países, a meta de alguns ODMs foram alcançadas, houve avanço em outras, mas há, também, o ODM que o Brasil apresenta uma maior dificuldade em atingir, que é o ODM 7, que trata de Saneamento Básico. Em síntese, o referido Guia para a Municipalização traz o seguinte panorama geral:

ODM 1	Objetivo alcançado! Foi o que mais avançou no território nacional. A péssima distribuição de renda continua sendo um entrave no país, embora o quadro tenha melhorado nos últimos anos. O IPEA divulgou um estudo em 2008 identificando que a desigualdade de renda entre os trabalhadores brasileiros caiu quase 7% entre 2002 e 2008. O Brasil tinha 4,2% de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza. Agora é preciso trabalhar para atingir as novas metas do país: diminuir a pobreza a 2,2% dos cidadãos e erradicar a fome até 2.015.
ODM 2	O Brasil também progrediu no objetivo 2. Quase lá! Em 2007, 94,6% das crianças de 7 a 14 anos estavam na série do Ensino Fundamental adequada à sua idade. No entanto, é preciso avançar na qualidade da educação, aumentar o número de jovens que cursam o Ensino Médio, reduzir a evasão, a repetência e as desigualdades entre brancos, pardos e negros.
ODM 3	Meta internacional alcançada! As mulheres já são maioria no ensino brasileiro. É preciso ainda igualar os salários de homens e mulheres e aumentar a representação feminina na política.
ODM 4	SINAL DE ALERTA: Em 2005, a taxa de mortalidade na infância era de 26,5% por mil nascidos vivos. É fundamental continuar trabalhando na redução desse número. Para cumprir a meta, a mortalidade na infância deve cair para 18 mil nascidos vivos até 2.015. É preciso atentar também para as disparidades regionais. A taxa de mortalidade na infância é duas vezes maior no Nordeste do que no Sul.
ODM 5	SINAL DE ALERTA: O Brasil tem apenas 50% de chances de reduzir em três quartos a mortalidade materna até 2.015, atingindo a meta de 38 óbitos por 100 mil nascidos vivos. O país precisa criar uma política de atenção integral à gestante.
ODM 6	Meta Internacional alcançada! A AIDS já não cresce tanto no Brasil e menos pessoas morrem em consequência da doença. A hanseníase está sendo contida, embora ainda precise ser erradicada. Já a malária e a tuberculose continuam a ser comuns no Brasil.
ODM 7	SINAL DE ALERTA: O Ministério das Cidades considera que o país tem apenas 30% de chances de cumprir a meta de acesso a um sistema adequado de coleta, tratamento e destino de esgoto. É preciso trabalhar para melhorar as condições de 35% dos domicílios brasileiros e para diminuir o desmatamento.
ODM 8	SINAL DE ALERTA: O acesso à tecnologia no Brasil é muito caro quando comparado a outros países. As contas de celular são muito altas e o acesso à internet de banda larga, além de custoso, é lento.

Diante deste contexto fático, se o Ministério Público Brasileiro de fato entender que deve estabelecer uma estratégia Institucional e contribuir para o 7º Objetivo de Desenvolvimento do Milênio de forma planejada e não emergencial, até 2.015 (que é o prazo para atingir os 8 ODM) e para depois de 2015 (com caráter mais estratégico e estrutural de controle de política de longo prazo), o que se idealiza que possa ser feito? Imagina-se que o Ministério Público Brasileiro possa, através do Conselho Nacional do Ministério Público, com a participação dos órgãos do Ministério Público e ouvidas as Associações de Classe, promover o planejamento estratégico e definir um Plano de Ação Institucional com programas e metas

específicas (com base no artigo 129 do Regimento Interno do CNMP), que tenha como foco intervir no controle externo da política pública de saneamento, ou seja, na cobrança e fiscalização da existência e implementação de Planos Nacionais, Estaduais e Municipais de Saneamento Básico, observadas as diretrizes contempladas na Lei nº 11.455, de 05.01.2007.

Registre-se que saneamento básico é um conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais que, nos termos da Lei nº.11.455/2007, contempla quatro vertentes: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

A política de saneamento básico interage diretamente com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de educação ambiental e outras que tenham por objetivo a melhoria da qualidade de vida.

Lembrando que a Lei nº. 11.455/2007 que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico exige que o PLANEJAMENTO da prestação de serviços públicos de saneamento materializado na forma de PLANO.

O PLANO poderá ser específico para cada serviço, e abrangerá, no mínimo: diagnóstico; objetivos e metas de curto, médio e longo prazo; programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas; ações para emergências e contingências; e, mecanismos e procedimentos para avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas⁴⁴² e, ainda, cria o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA), com o objetivo de coletar e sistematizar dados, disponibilizar estatísticas e permitir e facilitar a avaliação.

De acordo com a referida Lei, os planos de saneamento deverão ser compatíveis com os PLANOS DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS; serão revistos antes da elaboração do PPA em prazo não superior a 4 anos; serão realizadas audiências ou consultas públicas para divulgação e discussão das propostas dos planos; o controle social dos serviços poderá incluir a participação dos órgãos colegiados de caráter consultivo. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério das Cidades, o PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO, o qual conterá os requisitos

⁴⁴² Art. 19 e incisos.

previstos no artigo 52 da Lei nº. 11.455/2007 (objetivos e metas para universalização dos serviços; diretrizes e orientações; proposição de programas, projetos e ações; avaliação sistemática das ações) e, também, os PLANOS REGIONAIS DE SANEAMENTO BÁSICO, em articulação com Estados, Distrito Federal e Municípios.

Hipoteticamente, para que o Ministério Público, querendo, elabore um Plano de Atuação Institucional com o foco de se aproximar dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio até 2.015 e, querendo, estabelecer um Plano Estratégico que vá além, é necessário, como ponto de partida, que seja capaz de responder às seguintes indagações em relação ao arcabouço do PLANO. Para tal, deverá elaborar, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (comissão de planejamento estratégico), um Plano Institucional do Ministério Público Brasileiro na área de saneamento básico, envolvendo a participação do MP da União e dos Estados. O Plano Institucional deverá ser elaborado em Brasília, por meio de discussão articulada principalmente com o Ministério das Cidades, Conselho das Cidades, o Ministério do Planejamento, outros Ministérios afins (pois a área é transversal) e o PNUD (em razão dos 8 ODM no Brasil). O prazo para sua elaboração deve ser de 2.011 a 2.015, em razão do calendário do PPA e dos 8 O.D.M., e para além de 2.015, com visão de longo prazo. O órgão responsável deve ser o Conselho Nacional do Ministério Público, através da Comissão de Planejamento Estratégico, com o referendo do Plenário. Sua monitoração deverá se dar com a criação de um Programa de Planejamento na área de Saneamento Básico e estabelecer um Sistema de Informações que permita o controle de diagnóstico e de resultado das ações. Seu custo deverá ser mensurado pelo CNMP, mas não nos parece que o custo seja inviável, vez que poderá contar com o apoio de recursos humanos e materiais dos Ministérios Públicos da União e dos Estados e das Associações de Classe. Além do que pode mobilizar parcerias, como o PNUD, as Universidades (extensão universitária), os Institutos de Pesquisa e Avaliação, Observatórios (ex:ORBIS) e Movimento “Nós Podemos Brasil, Nós Podemos Paraná” e outros.

4.3.3 As 9 Etapas que formam a Estrutura do Plano Institucional do Ministério Público na Área de Saneamento Básico

A nosso ver, a estrutura de um Plano Institucional do Ministério Público, com o objetivo de exercer o controle externo com foco na elaboração e execução de Plano de Saneamento Básico deve atender, por analogia, as mesmas etapas que servem para o ciclo das Políticas Públicas, ou seja: I) Agenda Política II) Diagnóstico; III) Formulação da Política Pública; IV) Estratégia da Decisão Política com vistas a garantir o desenvolvimento; V) Detalhamento da decisão política em Planos e indicação de Programas; VI) Inclusão dos Programas no Plano Plurianual; VII) Gestão do Plano Plurianual.

Ao serem cumpridas as sete etapas, o Plano Institucional atingirá, ainda, mais duas etapas, a 8ª, que se relaciona com a garantia do Desenvolvimento, e a 9ª, que conduz à missão do Ministério Público com a efetivação dos direitos humanos.

4.3.3.1 1ª Etapa – Agenda Política

Cabe ao CNMP sistematizar com os Ministérios Públicos da União e dos Estados a discussão temática e traçar diretrizes para que se estabeleça, o quanto antes, o diálogo do Ministério Público com o Poder Executivo e Legislativo, em âmbito Nacional, Estadual e Municipal. O objetivo é o de analisar se e como a União, os Estados e Municípios incorporaram como prioridade em suas agendas políticas a convocação de fóruns e conferências visando a discussão e aprovação de Plano Nacional, Estadual e Municipal de Saneamento Básico, de acordo com as diretrizes traçadas pela Lei nº. 11.455/2007. E, por consequência, induzi-los a inserir a meta de discutir democraticamente e aprovar por lei os respectivos Planos de Saneamento Básico, sob o argumento de que a) de acordo com a Constituição Federal, um dos Objetivos da República Federativa do Brasil é o de promover o Desenvolvimento, sendo que o Desenvolvimento está sujeito à elaboração, aprovação e execução de Planos, dentre os quais, o Plano de Saneamento Básico, que é um instrumento de grande importância para o detalhamento das políticas públicas; b) O Brasil e mais de 178 Países assumiram, com as Nações Unidas, o compromisso de até 2.015 atingir metas de redução da pobreza e desigualdade

social, consubstanciadas nos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a meta de maior dificuldade para alcançar é a do saneamento básico (7º ODM); c) No site <<http://www.portal.odm.com.br>> estão disponibilizados Sistemas de Indicadores Municipais on-line de cada Município Brasileiro, indicando, em relação ao 7º O.D.M., como está a situação do Município no que diz respeito ao acesso ao abastecimento de água e sistema de tratamento de esgoto; d) Cabe ao Ministério Público, como promotor e defensor dos direitos humanos, fiscalizar o ciclo das políticas públicas e exercer o controle a fim de que elas entrem em discussão na agenda política e, gradativamente, sejam discutidas democraticamente e detalhadas em Planos no Ação, no caso, Planos de Saneamento Básico, que devem ser aprovados por Lei. Estes Planos servirão como instrumento de execução da política pública.

4.3.3.2 2ª Etapa - Diagnóstico

No Brasil existem vários diagnósticos sobre a questão do saneamento básico para além de todos os indicadores oficiais que o corpo político já detém no âmbito do Executivo, dos Institutos de Pesquisa e Observatórios. Destaca-se, novamente, o mapeamento dos indicadores de cada um dos municípios brasileiros disponibilizados no site portalodm⁴⁴³.

Preocupamo-nos, aqui, à guisa de contribuição doutrinária, indicar algumas referências bibliográficas que ajudam a compreender o cenário do saneamento básico no Brasil (leia-se abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e, ainda, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas) e que levam ao aprofundamento da temática.

“O saneamento no Brasil – políticas e interfaces” é um livro escrito por dois engenheiros: Léo Heller, Engenheiro, Mestre em Saneamento, Doutor em Epidemiologia, Pós-Doutor pela Universidade de Oxford, Inglaterra; e por Sonaly Cristina Rezende, Doutora e Pesquisadora no Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da UFMG. Um dos pontos fundamentais da obra é o de que as políticas públicas na área de saneamento reproduzem o modelo econômico dominante em cada período histórico. Para além de explicar toda a trajetória

⁴⁴³ No endereço eletrônico <<http://www.portalodm.com.br>>

histórica do saneamento no Brasil, desde o Brasil Colônia até os nossos dias, relacionando a história com os processos econômicos, sociais, políticos e culturais, os autores concluem apresentando a evolução recente do quadro do saneamento no início do século XXI e apontam os desafios para o futuro, indicando modelos bem sucedidos e experiências inovadoras de cooperativas de municípios, experiências municipais, companhias estaduais e sistemas condominiais. Ao final, desenham cenários e perspectivas para um novo quadro político-institucional e relacionam a história do saneamento sob a ótica das suas interfaces. A obra ajuda a explicar e apontar caminhos para eliminar as profundas desigualdades sociais que marcam o Brasil⁴⁴⁴.

“Atlas da Água” é um livro que apresenta o mapeamento completo do recurso mais precioso do planeta, ilustrado com 33 mapas dos recursos hídricos no Mundo e vários textos especiais sobre a água no Brasil e em 168 países. Os textos abordam, em profundidade, temas relevantes que chamam a atenção para o fato de que das águas do planeta, apenas 2,5% são doces, sendo que mais de 2/3 deste percentual estão indisponíveis para o consumo humano. O Brasil possui entre 12% e 15% da água do planeta Terra, porém sua distribuição não é homogênea e está ameaçada por fatores socioeconômicos diversos. Mais de 1 bilhão de pessoas ainda não têm acesso fácil a uma fonte confiável de água, sendo que um bom saneamento é fundamental na luta contra as doenças e é o ponto de partida para melhorar a qualidade de vida das pessoas. A água continua sendo um meio em que se desenvolvem as doenças mais letais do mundo. Em uma visão do futuro, as águas do mundo estão na berlinda e os possíveis cenários dependem de políticas e ações locais, nacionais e internacionais⁴⁴⁵.

“Águas – aspectos jurídicos e ambientais” é um livro constituído por vários artigos que tratam da legislação brasileira sobre a água, com destaque para a Tutela das Águas pelos Estados e Municípios, Tutela administrativa, civil e penal das águas⁴⁴⁶.

“Guerras por Água – privatização, poluição e lucro”. A autora indiana Vandana Shiva, pensadora e ativista ambiental, descreve e analisa o atual estágio

⁴⁴⁴ Em: O saneamento no Brasil: políticas e interfaces. REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. 2 ed revista e ampliada. Belo Horizonte: UFMG, 2008.).

⁴⁴⁵ Na obra: CLARKE, Robin; KING, Jannet.. O Atlas da Água: o mapeamento completo do recurso mais precioso do Planeta”. São Paulo: Publifolha, 2005.

⁴⁴⁶ Ver mais em: FREITAS, Vladimir Passos de. (Coord.) Águas – aspectos jurídicos e ambientais. Curitiba. Juruá2000.

de privatização da água e a relação desta com uma agricultura comercial, que desconsidera os métodos tradicionais e auto-sustentáveis praticados por milênios, que são eliminados na ânsia por lucro e nada mais. Chama a atenção para o relatório da OMS (Organização Mundial da Saúde) e da Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância), que apontam que no ano de 2005 cerca de 1,6 milhões de crianças com menos de cinco anos de idade morreram. Indaga-se “o que você acharia de um mundo onde a cada dia morrem 4.500 crianças com menos de cinco anos de idade devido à falta de acesso à água potável e de saneamento básico? É esse o número de vítimas da privação de um direito humano fundamental: o acesso à água⁴⁴⁷.”

“Abastecimento de água para o consumo humano”. O livro é uma publicação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) que traz uma coletânea de artigos elaborados, a maioria deles, por engenheiros, mestre e doutorandos ou doutores na área de Saneamento, Meio Ambiente, Recursos Hídricos e afins, que apontam uma série de proposições que contribuem com a concepção de instalações adequadas para o abastecimento de água em diversas situações (ex: consumo de água, qualidade da água para consumo humano, mananciais, soluções alternativas desprovidas de rede, captação de água de superfície, captação de água subterrânea, adução, estações elevatórias, introdução ao tratamento de água, reservação, rede de distribuição, mecânica computacional aplicada ao abastecimento de água, gerenciamento de perdas de água e gestão dos serviços)⁴⁴⁸.

“Água: oito milhões de mortos por ano - um escândalo mundial”. Escrito por quatro especialistas franceses em matéria de água e de finanças internacionais. Os autores foram membros do Grupo de Trabalho Mundial sobre o Financiamento das Infra-Estruturas de Água. Segundo consta do livro, a comunidade internacional não se conforma com a ausência de água que leva à doença e morte (mais de um bilhão de pessoas não tem acesso adequado e a um preço aceitável à água potável, sendo que perto de dois bilhões e meio não dispõem de qualquer tipo de saneamento), e então engajou-se no quadro das Metas do Milênio adotadas pela ONU para reduzir

⁴⁴⁷ Conforme SHIVA, Vandana. *Guerras por Água: privatização, poluição e lucro*. Tradução Georges Kormikiaris. São Paulo: Radical Livros, 2006.

⁴⁴⁸ Ver mais em HELLER, Léo; PÁDUA, Valter Lúcio de. (Orgs.). *Abastecimento de água para consumo humano*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

pela metade até 2.015 a proporção desta multidão de seres humanos privados de água potável e de sistemas de saneamento⁴⁴⁹.

“Consumo e resíduo: fundamentos para o trabalho educativo”. Apresenta uma coletânea de artigos elaborados por autores, grande parte deles ligados à Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), que vêm estudando e trabalhando com Educação Ambiental, buscando um trabalho educativo voltado para a questão dos resíduos e do consumo humano. Preocupam-se em fundamentar de maneira mais cuidadosa os projetos e programas, visando contribuir para a Educação Ambiental, trazendo novos elementos de pesquisa e referencial analítico⁴⁵⁰.

O Dia Mundial da Água, criado pela Assembleia Geral da ONU em 22 de fevereiro de 1993, é celebrado anualmente no dia 22 de março. A instituição da data atendeu as recomendações da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Eco 92 – realizada no Brasil. Na mensagem oficial para o Dia Mundial da Água de 22 de fevereiro de 2010, o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, destacou a importância da preservação dos recursos hídricos e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio até 2.015, entre os quais se insere a facilitação ao acesso à água potável e melhora do saneamento básico. A preocupação mundial com a temática do acesso à água potável e saneamento básico para reduzir as doenças e melhorar a qualidade de vida das pessoas foi objeto de Resolução da Assembleia Geral da ONU.

O acesso à água potável e ao saneamento básico é um direito humano essencial, declarou a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em uma votação realizada em 28 de julho na sede da entidade em Nova York. A decisão reflete a preocupação com a situação de quase 900 milhões de pessoas em todo o mundo sem acesso a fontes de água limpa. O texto da Resolução da ONU manifesta profunda preocupação com o fato de 884 milhões de pessoas em todo o mundo não terem acesso a fontes confiáveis de água potável e de mais de 2,6 bilhões não disporem de saneamento básico. Estudos também indicam que cerca de 1,5 milhão de crianças menores de cinco anos morrem e 443 milhões de aulas são perdidas todos os anos no planeta por conta de doenças relacionadas à potabilidade

⁴⁴⁹ Em: CANDESSUS, Michel et al. Água: oito milhões de mortos por ano - um escândalo mundial. Tradução Maria Ângela Villela. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

⁴⁵⁰ Cf. CINQUETTI, Heloísa Chalmers Sislá; LOGAREZZI, Amadeu. (Orgs.) Consumo e resíduo – fundamentos para o trabalho educativo. São Carlos: EdUFSCar, 2006.

da água e à precariedade dos serviços de saneamento básico, conforme revelou o site das Nações Unidas.

No Brasil, em linhas muito estratégicas, o que se percebe do cenário do “saneamento no Brasil” é que mais de um terço da população mundial não dispõe de água e que a situação está se agravando; que o Brasil concentra de 12 a 15% da água existente no Planeta, o que o torna responsável perante à comunidade global; que o acesso à água potável é um direito humano e que a falta de água própria para o consumo está matando milhões de pessoas por ano; que a questão do saneamento básico também é extremamente preocupante em razão da contaminação e disseminação de doenças, muitas vezes fatais, que resultam das más condições de saneamento (várias vezes a problemática do saneamento básico apareceu nas discussões e conclusões das Conferências de Saúde realizadas no Brasil); que o Brasil tem que preservar a qualidade água que possui em seu território e aprimorar o sistema de tratamento de esgoto, como forma de reduzir a mortalidade (em especial a infantil) e melhorar a qualidade de vida das pessoas (inclusive das gestantes); e, ainda, tem que investir em educação ambiental, estimulando a separação e reciclagem de resíduos e apoiar e estimular o cooperativismo e outras formas de associativismo, em especial, dos “catadores de papel” que trabalham nas ruas, incentivando programas e projetos municipais de reciclagem que lhes permita condições mais dignas de sobrevivência.

No Brasil o déficit do Sistema de Esgoto é muito mais grave do que o déficit de água. Em média, o déficit nacional de água é de 24,07% e de esgoto 62,17%. Em Anexo 4 apresenta-se os índices, por região, extraídos do livro “Atlas da Água no Brasil” (CLARKE; KING, 2005, p. 94)

Sabe-se que para que os direitos humanos sejam efetivados, em especial o direito humano de acesso à água⁴⁵¹ é necessário que o ciclo de políticas públicas se desenvolva em suas 7 etapas. Uma das etapas difíceis de efetivação é a que diz respeito ao detalhamento da Política Pública em Plano de Saneamento Básico e, na seqüência, o da inclusão dos programas de saneamento no orçamento público com planejamento de recursos orçamentários suficientes para o financiamento.

Em termos de financiamento do saneamento no Brasil, os autores Sonaly Rezende e Léo Heller, na obra intitulada “O saneamento no Brasil – políticas e

⁴⁵¹ Conforme Resolução da Assembléia Geral da ONU aprovada em julho de 2.010, visto que 900 milhões de pessoas no mundo não têm acesso a uma fonte limpa de água, um dos Objetivos do Milênio.

interfaces”, chamam a atenção para o seguinte quadro (REZENDE, 2008, p. 343):

Tem havido uma recuperação do nível de recursos disponibilizados pelo governo federal para as ações de saneamento, após um momento de grandes restrições nos últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, há que se reconhecer a necessidade de uma regularidade nesse fluxo, tornando sustentável a implantação e recuperação, bem como a manutenção dos sistemas. Além disso, é necessário que se utilize o recurso financeiro de forma responsável e ética, empregando-se em projetos apropriados, executando-se obras com as melhores técnicas de engenharia, praticando orçamentos condizentes com os reais custos dos serviços e controlando-se com vigor, qualquer forma de corrupção nas diversas etapas do processo. Além disso, a implantação de um sistema efetivo de fiscalização e avaliação dos empreendimentos é uma tarefa concomitante com a viabilização de recursos suficientes para o setor.

Destacam, ainda, que “a necessidade de recursos para se obter a universalização dos serviços até o ano de 2020 é estimada pela SNSA em R\$ 184 bilhões (cerca de U\$ 80 bilhões), sendo 169,2 bilhões para o abastecimento de água e esgotamento sanitário nas áreas urbanas, 9,2 bilhões para os mesmos serviços nas áreas rurais e 5,6 bilhões para o manejo de resíduos sólidos urbanos”, o que, segundo eles, o montante equivale a investimentos anuais não superiores a 0,5% do PIB (REZENDE, 2008, p. 343).

Enquanto a universalização de recursos de saneamento básico demanda 184 bilhões, comparativamente, a Abrapp informou em 17.08.2010 que “o volume de recursos das 369 fundações de previdência complementar fechada atingiu o patamar de R\$ 510 bilhões no primeiro semestre de 2010, valor 19,81% superior aos R\$ 425,65 bilhões registrados pela Associação Brasileira das Entidades de Previdência Complementar (Abrapp) no ano passado”⁴⁵². E um dos caminhos para impulsionar ainda mais os fundos de pensão são os fundos instituídos por classes profissionais, citando-se como exemplo a JUSPREV e a OAB-PREV, já constituídas, e a potencialidade de se estender para outras classes organizadas como de médicos, professores, engenheiros, metalúrgicos, etc.

Indaga-se: se e como parte dos recursos dos fundos de pensão da previdência complementar fechada podem ser investidos em políticas públicas de saneamento básico? Este é um raciocínio construtivo, cuja resposta pretende-se apresentar nas próximas páginas desta tese.

⁴⁵² Ver mais dados no site da Abrapp, em <<http://www.abrapp.org.br>>

O site do Portal Odm⁴⁵³ também divulgou, em 24.06.2009, a notícia:

Investimento em saneamento básico traz grande retorno, afirma OMS. Retorno pode ser de até 34 vezes o valor empenhado, segundo estudo. Segundo a Organização Mundial da Saúde, o investimento em água potável e saneamento básico gera retorno econômico e justifica cada dólar investido. Atualmente estima-se que 2,4 bilhões de pessoas no mundo não tenham acesso a saneamento básico, enquanto mais de 1 bilhão não tem água potável disponível. As metas para o Desenvolvimento do Milênio, em consenso pelos países membros da ONU, propõem que até 2.015 mais de 2 bilhões de pessoas tenham acesso a água potável e esgoto. Os benefícios econômicos, dependendo da região do globo, podem ser de até 34 vezes o valor investido. Se considerarmos a economia por conta da disponibilidade de água potável, dispensando tratamento com produtos químicos, podemos chegar à poupança de 60 vezes o que for gasto para obter água limpa.

A falta de recursos públicos para investir em saneamento básico, em que pese o gradativo aumento de investimentos, inclusive reserva de recursos no PAC, foi objeto de manchete do Jornal Gazeta do Povo, no dia 21 de agosto de 2010, com a seguinte chamada:

Águas do Amanhã – Mais da metade das residências sem esgoto
É costume se dizer que obra enterrada não dá voto. Esse pensamento justificaria a ação (ou a falta dela) dos administradores públicos dos últimos anos. No Brasil, 35 milhões de pessoas não são atendidas por serviços de esgoto. No Paraná, mais da metade dos municípios não tem rede coletora de efluentes. Os valores reservados no orçamento federal para saneamento estão crescendo, mas ainda são baixos e não se gasta tudo o que se prevê. Em 2009, o orçamento previsto era de R\$ 10,314 bilhões, porém, apenas R\$ 6,699 bilhões foram efetivamente desembolsados. Estudo da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base mostra que o setor precisaria de investimentos de R\$ 13,5 bilhões ao ano⁴⁵⁴, por 20 anos seguintes, para que toda a população fosse atendida.

O mesmo jornal informou que os dados da situação do Paraná foram revelados em 20.08.2010 pela Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base em dados de 2008. O estudo, além de abordar o esgotamento sanitário, avalia o abastecimento de água e o manejo de águas pluviais e de resíduos sólidos no país. De modo geral, o grande problema continua sendo a falta de tratamento dos esgotos coletados (no Brasil, 99,4% dos 5.564 municípios brasileiros contam com abastecimento de água, mas ainda existem 33 cidades sem rede de distribuição, ao passo que somente

⁴⁵³ Endereço eletrônico: <<http://www.portalodm.com.br>>

⁴⁵⁴ Segundo a Abdib de 2003 para cá a medida de investimentos no setor foi de R\$ 4,7 bilhões ao ano. (Fonte: Jornal Gazeta do Povo, edição de 21.08.2010 p. 4)

28,5% dos municípios tratam seus esgotos, o que implica diretamente na qualidade dos rios).

Pois bem. Caso o Governo não disponha de todo o recurso necessário para dar conta da demanda existente na área do saneamento básico, indaga-se se é possível fomentar o uso de recursos privados para financiar a infraestrutura constante de Planos de Saneamento Básico e como. Sustentamos que é possível, sim, e uma das hipóteses de viabilidade está nos investimentos privados que podem ser feitos pelos Fundos de Pensão, como se verá do raciocínio abaixo desenvolvido.

Os Fundos de Pensão tem por objetivo principal instituir e executar planos de benefícios de caráter previdenciário e, para tanto, se preocupam em dar aos recursos que administram uma destinação rentável e segura para, no longo prazo, garantir o pagamento futuro das aposentadorias e pensões. Ao mesmo tempo, como se trata de gestão de recursos financeiros de longo prazo, para além da rentabilidade e segurança os Fundos de Pensão, na outra face da moeda os Fundos de Pensão, enquanto investidores institucionais, também necessitam formar e acumular reservas de grandes montantes que somente serão exigíveis a longo prazo, e passam a ter o perfil de maiores investidores institucionais do País.

Nada obsta, em sendo interessante e seguro sob a ótica financeira, que os investimentos dos Fundos de Pensão se compatibilizem com as demandas do País na área de Políticas Públicas, em especial, com Políticas de Saneamento Básico, ponto fraco do País para atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento das Nações Unidas. E como se sabe, saneamento básico é uma política pública que impacta no desenvolvimento sustentável e em várias outras políticas transversais⁴⁵⁵. Portanto, tudo recomenda que, na medida da legalidade, os Fundos de Pensão também contribuam para reduzir as desigualdades sociais do País, vez que, de acordo com a Lei Complementar nº. 109, de 29 de maio de 2001, que dispõe sobre o regime de previdência complementar, a ação do Estado será exercida com o objetivo de: “Art. 3º. A ação do Estado será exercida com o objetivo de: a) formular a política previdenciária complementar; b) disciplinar, coordenar e supervisionar as atividades reguladas por esta Lei Complementar, compatibilizando-as com as políticas previdenciária e de desenvolvimento nacional e econômico-financeiro”.

⁴⁵⁵ Como, por exemplo, nas áreas de habitação, combate e erradicação da pobreza, proteção ambiental, promoção da saúde, combate às doenças, redução da mortalidade por doenças como malária, educação ambiental, redução da mortalidade infantil, melhoria da saúde das gestantes, e, enfim, melhoria da qualidade de vida das pessoas.

A questão é: como compatibilizar as políticas previdenciária e de desenvolvimento nacional e os aspectos econômico-financeiros desta relação. Sabe-se que a política pública de saneamento básico, assim como a política previdenciária complementar, impactam diretamente na promoção do desenvolvimento nacional, como se teve oportunidade de analisar em capítulos anteriores desta tese ao tratar do desenvolvimento. Entretanto, para que sejam compatibilizadas, é necessário que ambas sejam consubstanciadas no nível de detalhamento da Política em PLANOS (planos de benefícios previdenciários e planos de saneamento básico) e que na materialização destes Planos existam instrumentos disponíveis para permitir os investimentos dos Fundos de Pensão em Fundos de Saneamento Básico. Em outras palavras, o que é fundamental é que, na forma da lei, tanto a Política de Previdência Complementar dos Fundos de Pensão seja materializada em Planos de Benefícios⁴⁵⁶ quanto a Política Nacional de Saneamento Básico seja materializada pela União e sob a coordenação do Ministério das Cidades em Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB) e Planos Regionais de Saneamento Básico⁴⁵⁷ e pelos Estados e Municípios em Planos de Saneamento Básico⁴⁵⁸.

Quanto à estruturação do Plano de Saneamento Básico, sugere-se recapitular as informações elaboradas no capítulo III desta Tese, que trata do detalhamento da decisão políticas em planos e programas e aborda, especificamente, o Planejamento do Plano de Saneamento Básico⁴⁵⁹. Desta forma, de acordo com o que dispõe o art. 50 da Lei nº. 11.455/07, no que diz respeito à alocação de recursos públicos federais e financiamentos, estes deverão ser feitos em conformidade com o disposto nos artigos 48 e 49 da referida Lei e com os planos de saneamento básico, condicionados a determinados requisitos legais.

A Lei nº. 11.455/07, certamente já antevendo que a União, Estados e Municípios terão dificuldade na execução dos Planos de Saneamento Básico por falta de todos os recursos disponíveis para alocação em saneamento básico, permitiu expressamente à União a possibilidade de CRIAR e orientar a execução de PROGRAMAS DE INCENTIVO À EXECUÇÃO DE PROJETOS DE INTERESSE

⁴⁵⁶ Art. 202 da Constituição Federal e capítulo II da Lei Complementar nº. 109, de 29 de maio de 2001.

⁴⁵⁷ Art. 52, inciso I e II da Lei nº. 11.445, de 05.01.2007.

⁴⁵⁸ Art. 9º, inciso I da Lei nº. 11.455/2007.

⁴⁵⁹ Marco normativo, o que é saneamento básico, política pública de saneamento, planejamento e conteúdo do plano, regulação, controle social, participação popular, participação dos órgãos colegiados e Sistema de Informações.

SOCIAL COM INVESTIDORES PRIVADOS. Neste caso, os FUNDOS DE PENSÃO podem ser os investidores privados, eis que são os maiores investidores institucionais do País. A mesma Lei estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico em seus §§s 2º e 5º, prevendo que:

§ 2º. “A União poderá instituir e orientar a execução de programas de incentivo à execução de projetos de interesse social na área de saneamento básico com participação de investidores privados, mediante operações estruturadas de financiamentos realizados com recursos de fundos privados de investimento, de capitalização ou de previdência complementar, em condições compatíveis com a natureza essencial dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 5º. No fomento à melhoria de operadores públicos de serviços de saneamento básico, a União poderá conceder benefícios ou incentivos orçamentários, fiscais ou creditícios como contrapartida ao alcance de metas de desempenho operacional previamente estabelecidas.

Sabe-se que compete à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes públicos” (art. 21, inc. XIX, da Constituição Federal), e que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 23, inciso IX, da Constituição Federal). Para o exercício desta titularidade, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que são os titulares dos serviços públicos de saneamento básico, poderão disciplinar por meio de lei os consórcios públicos, conforme prevê o artigo 241 da Constituição Federal.

A Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, é que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a realização de objetivos de interesse comum. Esta Lei foi regulamentada pelo Decreto nº. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. O consórcio público é constituído por contrato e se constituirá em associação pública ou pessoa jurídica de direito privado. Se optar pela primeira modalidade, “associação pública”, o consórcio público adquirirá personalidade jurídica de direito público, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções, e integrará a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. Neste caso, a execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas e está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar

as contas do Chefe do Poder Executivo representante do consórcio, sem prejuízo do controle externo e do controle social. Se optar pela segunda modalidade, de “pessoa jurídica de direito privado”, o consórcio público adquirirá personalidade jurídica de direito privado, tendo de observar as normas de direito público no que se refere à realização de licitação, contrato de compras, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais. Os consórcios públicos podem emitir documentos de cobrança, exercer atividades de arrecadação de tarifas pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado. A União pode participar diretamente de consórcios públicos de que façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados⁴⁶⁰, ou então, pode celebrar convênios com os consórcios públicos com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas⁴⁶¹.

Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir FUNDOS, aos quais poderão ser destinados, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços (ex: de acordo com o plano de investimentos - taxas, tarifas e subsídios⁴⁶² - com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos PLANOS DE SANEAMENTO BÁSICO, a universalização dos serviços públicos de saneamento público⁴⁶³.

Os recursos dos FUNDOS poderão ser utilizados como fontes ou garantias em operações de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços públicos de saneamento básico⁴⁶⁴. Lembrando-se que a contratação de operação de crédito por parte do consórcio público se sujeita aos limites e condições próprias estabelecidos pelo Senado Federal⁴⁶⁵, e que os entes da Federação consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações do consórcio público⁴⁶⁶.

⁴⁶⁰ Art. 1º, § 2º da Lei nº. 11.107/2005.

⁴⁶¹ Art. 14 da Lei nº. 11.107/2005.

⁴⁶² Art. 11 Lei nº. 11.455/2007.

⁴⁶³ Art. 13 “caput” da Lei nº. 11.445, de 05.01.2007.

⁴⁶⁴ Art. 13 § único da Lei nº. 11.455/2007.

⁴⁶⁵ Art. 52, inciso VIII da Constituição Federal.

⁴⁶⁶ Art. 9º do Decreto nº. 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

À vista do quanto foi exposto é possível concluir que a União pode instituir programa na área de saneamento básico com a participação de investidores privados, no caso os Fundos de Pensão. No estabelecimento de sua política de saneamento básico observará as diretrizes, previstas no art. 48 da Lei nº.11.445/2007 e os objetivos previstos no artigo 49 da referida Lei, sendo que, dentre as diretrizes da Política Federal de Saneamento Básico foi fixada a “prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico” e “ aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia”. Destaque-se que os maiores investidores institucionais privados no País são os Fundos de Pensão. Em um país com tamanha desigualdade social, enquanto milhares de pessoas são vítimas de doenças e morrem por falta de saneamento básico e acesso à água tratada, outros planejam o seu futuro e investem em previdência complementar para ter um futuro melhor.

Evidentemente que o investimento desses recursos previdenciários tem que ser cercado de todas as cautelas possíveis para, no futuro, garantir o benefício previdenciário contratado, pois o objetivo principal das entidades de previdência complementar é o de instituir e executar planos de benefícios de caráter previdenciário. Contudo, o investimento que se faz nos Fundos de Pensão para ter uma renda programada é um investimento de longo prazo, e enquanto os participantes dos Fundos de Pensão fazem uma “poupança de longo prazo”, esses recursos financeiros que são investidos no mercado de capitais podem contribuir para garantir o desenvolvimento nacional, investindo na implementação de políticas públicas.

Não se deve olvidar que os planos de previdência devem atender a padrões mínimos fixados pelo órgão regulador e fiscalizador com o objetivo de assegurar transparência, solvência, liquidez e equilíbrio econômico-financeiro e atuarial. Registre-se, ainda, que as entidades de previdência complementar constituirão reservas técnicas, provisões e fundos, de conformidade com os critérios e normas fixados pelo órgão regulador e fiscalizador⁴⁶⁷. A aplicação dos recursos correspondentes às reservas, provisões e fundos das entidades de previdência complementar deve ser feita de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo

⁴⁶⁷ Art. 9º “caput da Lei Complementar nº. 109/2001, Lei nº. 12.154, de 23 de dezembro de 2009, e Decreto nº. 7.123, de 03 de março de 2010.

Conselho Monetário Nacional, sendo vedado o estabelecimento de aplicações compulsórias ou limites mínimos de aplicação⁴⁶⁸.

A gestão dos recursos garantidores das reservas técnicas e provisões (gestão do ativo), quando se tratar de entidade fechada de previdência complementar, não é feita pela própria entidade. Por exemplo, no caso da JUSPREV (Previdência Associativa do Ministério Público e da Justiça Brasileira), a gestão é terceirizada mediante a contratação de instituição especializada autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou outro órgão competente⁴⁶⁹. Além de ser terceirizada a gestão do ativo, é obrigatória, também, a contratação de pessoa jurídica registrada na CVM para prestar o serviço de custódia, responsável pelos fluxos de pagamentos e recebimentos relativos às operações, e pela guarda e verificação da existência dos títulos e valores mobiliários⁴⁷⁰.

O Fundo de Pensão, por ser entidade fechada, não pode aplicar livremente seus recursos, sendo obrigado a investir seguindo as diretrizes fixadas na respectiva Política de Investimentos da entidade⁴⁷¹, e observar os limites impostos pela Resolução nº. 3.792, de 24 de setembro de 2009, do Conselho Monetário Nacional, fazendo a opção por um dos seguintes segmentos de aplicação: renda fixa (ex: títulos da dívida pública mobiliária federal, estaduais e municipais; obrigações de organismos multilaterais emitidas no País); renda variável (ex: ações); investimentos estruturados (ex: cotas de fundos de investimento em determinadas modalidades); investimentos no exterior; imóveis (empreendimentos imobiliários) e operações com participantes (empréstimos e financiamentos).

Feitas estas ponderações, é possível concluir que os Fundos de Pensão, querendo, em tese, podem investir em Fundos instituídos por consórcios públicos formados por entes da Federação, criados de acordo com a legislação vigente, tendo como base a elaboração e aprovação de Planos de Saneamento Básico contendo todos os requisitos legais exigidos⁴⁷².

Caberá aos administradores dos Fundos de Pensão, na aplicação dos

⁴⁶⁸ Art. 9º “caput” §§ s 1º e 2º da Lei Complementar nº. 109/2001.

⁴⁶⁹ Art. 31, § 2º, inciso I da Lei Complementar nº. 109/2001.

⁴⁷⁰ Art. 14 da Resolução CMN nº. 3.792, de 24 de setembro de 2009.

⁴⁷¹ Art. 16 Resolução CMN nº. 3.792/2009.

⁴⁷² Legislação que fundamenta esta conclusão está consubstanciada: na Constituição Federal artigos 202 e 241; Lei Complementar nº. 109, de 29 de maio de 2001; Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005; Lei nº. 11.455, de 05 de janeiro de 2007; Decreto nº. 6.017, de 17.01.2007; Lei nº. 12.154, de 23 de dezembro de 2009; Decreto nº. 4.942, de 30 de dezembro de 2003; Decreto nº. 5.685, de 25 de janeiro de 2006; Decreto nº. 7.123, de 03 de março de 2010 e, finalmente, na Resolução nº. 3.792, de 24 de setembro de 2009 do Conselho Monetário Nacional.

recursos dos planos, observar os requisitos de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, transparência, boa fé, lealdade, e adotar práticas que garantam o cumprimento do seu dever de credibilidade que lhe foi depositado pelos participantes dos planos de benefícios.

Na aplicação dos recursos das entidades fechadas de previdência complementar, o Conselho Monetário Nacional exige que a entidade identifique, avalie, controle e monitore os riscos, incluídos os riscos de créditos, de mercado, de liquidez, operacional, legal e sistêmico, e a segregação das funções de gestão, administração e custódia⁴⁷³ e defina a Política de Investimento para a aplicação dos recursos de cada plano administrado pela entidade.

Diante da viabilidade legal de investimentos dos Fundos de Pensão em Políticas Públicas de Saneamento Básico formula-se, a seguir, três proposições objetivas que tem por escopo avançar no estudo operacional de como podem ser regulamentos estes investimentos.

Quer nos parecer importantíssima a proposição para que se institua, no âmbito do Conselho Nacional de Previdência Complementar em parceria com a Abrapp (Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (que congrega 264 associados que administram 1.055 fundos de previdência), uma avaliação comparativa de desempenho dos investimentos dos fundos de pensão tanto sob o ponto de vista da rentabilidade quanto do risco, bem como das políticas de investimento, da composição das carteiras e do grau de ajustes às mudanças de mercado, de conformidade com a Resolução nº. 3.792, de 24 de setembro de 2009 do Conselho Monetário Nacional. Assim, teríamos uma média de rentabilidade e volatilidade dos fundos de pensão.

Propõe-se, também, que se discuta no âmbito do Conselho Nacional de Previdência Complementar, órgão regulador do regime de previdência complementar operado pelos fundos de pensão⁴⁷⁴, a viabilidade de ser constituído um Comitê de Pesquisa com o objetivo de pesquisar de forma mais aprofundada se e como os Fundos de Pensão podem, querendo, investir em Políticas Públicas de Saneamento Básico, visando contribuir para que o Brasil se aproxime do 7º Objetivo de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas.

⁴⁷³ Art. 9º da Resolução CMN nº. 3.792, de 24 de setembro de 2009.

⁴⁷⁴ Neste mandato faço parte do Conselho Nacional da Previdência Complementar como Membro Titular representando patrocinadores e instituidores de planos de benefícios das entidades fechadas de previdência complementar - Lei nº. 12.154/2009 e art. 6º do Decreto nº. 7.123, de 03.03.2010.

Caso seja possível constituir o Comitê de Pesquisa de Como os Fundos de Pensão podem contribuir para Políticas Públicas de Saneamento Básico, sugere-se que o Comitê seja criado por ato do Presidente do Conselho Nacional de Previdência Complementar, que é o Ministro da Previdência Social, e encaminhado convite para que possa ser integrado por: a) Membros do Conselho Nacional de Previdência Complementar; b) Um representante indicado pelo Ministro das Cidades, a quem compete, no âmbito da União, coordenar a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico e os Planos Regionais de Saneamento Básico; c) Um representante do Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização – Coremec – a quem compete debater iniciativas de regulação e procedimentos de fiscalização que possam ter impacto nas atividades de mais de uma das entidades e órgãos referidos no Decreto (Banco Central do Brasil, CVM, Previdência Complementar e Seguros Privados); d) Um representante do Conselho Nacional do Ministério Público que represente a Comissão de Planejamento Estratégico, capaz de contribuir com a coordenação e implantação de políticas institucionais na área de saneamento básico; e) Um representante do Conselho Nacional de Justiça, preferencialmente, da área de Planejamento Estratégico; f) Um representante do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) responsável pela articulação dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no Brasil.

Propõe-se, por fim, que aos Membros do Comitê seja encaminhada a proposição contida no Capítulo 10 do Livro intitulado “Água”, de autoria de quatro renomados especialistas franceses em matéria de finanças internacionais, Michel Camdessus e outros (p. 195), relacionando as melhores formas de utilização do dinheiro privado no mundo da água e do bom uso dos fundos de pensão, encorajando-os a investir de modo socialmente responsável. Estes autores citam o investimento feito por um fundo de pensão do México em prestação de serviços para a água potável, esgotos e tratamento de águas servidas, que pode ser objeto de pesquisa.

Desta forma, imagina-se que seja possível abrir um importante espaço de discussão institucional na agenda política, com a participação dos atores chaves, inclusive no âmbito do Sistema de Justiça, para analisar em maior profundidade o papel dos Fundos de Pensão e de como podem contribuir, enquanto maiores investidores institucionais do País com políticas públicas de redução da

desigualdade social em busca do desenvolvimento, a partir de uma visão ampliada do diagnóstico do cenário do saneamento básico no Brasil.

Vencidas, assim as etapas 1 (agenda política) e 2 (diagnóstico), se sugere que o Conselho Nacional do Ministério Público, para construir um Plano Institucional de Ação na área do Saneamento Básico, avance para as etapas subsequentes do Planejamento Estratégico. Sugere-se que siga, por analogia, as mesmas etapas previstas para as políticas públicas: 3. Formulação da Política Pública; 4. Estratégia da Decisão Política com vistas a garantir o desenvolvimento; 5. Detalhamento da decisão política em Planos e indicação de Programas; 6. Inclusão dos Programas no Plano Plurianual; 7. Gestão do Plano Plurianual, como prosseguir-se-á na análise dos itens subsequentes.

4.3.3.3 3ª Etapa - Formulação da Política Pública

Propõe-se que com base no diagnóstico delineado no item anterior, e com base nos indicadores de cada Município Brasileiro, disponível para consulta no Portal odm⁴⁷⁵, o Conselho Nacional do Ministério Público reúna os Chefes do Ministério Público dos ramos da União e dos Estados para discutir se e como dar os primeiros passos estratégicos para formular a política institucional na área de saneamento básico e o respectivo plano de ação.

4.3.3.4. 4ª Etapa - Estratégia da Decisão Política com Vistas a garantir o Desenvolvimento

Sugere-se a constituição, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, de um Comitê envolvendo o Ministério Público Brasileiro e profissionais de outras áreas afins, com vistas a traçar mais detalhadamente, mas dentro de um prazo determinado, o cenário da questão do saneamento básico nos Estados e nos Municípios e definir uma estratégia de ação com vistas à induzir nos Estados e Municípios a convocação de Conferências visando a discussão do Plano de

⁴⁷⁵ No endereço eletrônico <http://www.portalodmm.com.br>

Saneamento Básico, nos termos da lei, e a criação de Conselhos de Saneamento Básico.

Sugere-se que seja estabelecido prazo para que o Comitê faça o diagnóstico por Estado em relação aos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, usando como referencial o “Guia para a Municipalização dos Objetivos do Milênio”, disponível no site do Portal Odm⁴⁷⁶. Com base no diagnóstico trazido pelo Comitê, sugere-se promover Círculos de Diálogos com a participação dos Órgãos da Administração Superior e Órgãos Auxiliares, dos Membros do Comitê e de convidados externos para: a) alinhar conhecimentos a partir do atual diagnóstico dos Municípios de determinado Estado em relação aos indicadores dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em especial os indicadores de saneamento básico (ODM 7); b) identificar no PPA da União, dos Estados e dos Municípios em vigor quais são os “Programas” e “Ações” que se relacionam com os 8 O.D.M. e, em especial, com o saneamento básico e “selecioná-los” para que possam ser fiscalizados e avaliados de forma contínua; c) identificar quais são os Planos Estaduais e Municipais de Saneamento Básico existentes e se neles estão contemplados os Relatórios Finais das Conferências, as deliberações dos respectivos Conselhos e metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; d) indicar equipe especializada que possa, em parceria com os respectivos Conselhos da área, realizar tecnicamente a avaliação dos “programas” e “ações” previstos no Plano Plurianual; f) após discussão, analisar uma forma de encaminhamento, quando necessário, de recomendação ao Poder Executivo quanto à necessidade de discussão e aprovação de planos de ação. Por exemplo, o plano de saneamento básico, que servirá de instrumento para a execução de políticas públicas ou reformulação dos planos existentes e, a partir dos planos que sejam instituídos, “programas” e “ações” que possam ser objeto de revisão das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), bem como a instituição de sistemas de controle interno e sistemas de informação disponíveis ao controle social.

Em suma, faz-se necessário que o Ministério Público, ao elaborar a estratégica de seu Plano de Ação Institucional, planeje de que forma pode contribuir para aprimorar o exercício do controle externo da gestão da política, a partir dos “instrumentos de gestão” (plano, orçamento, gestão da informação, monitoramento e

⁴⁷⁶ No endereço eletrônico <<http://www.portalodm.com.br>>.

avaliação e relatório anual de gestão) e do “financiamento” nas três esferas de governo (análise da gestão financeira e hipóteses de transferência de recursos públicos da União para os entes federados, bem como pesquisar a hipótese de investimento privado em políticas públicas.

4.3.3.5 5ª Etapa - Detalhamento da Decisão Política em Planos e Indicação de Programas

Acredita-se que a principal meta a ser atingida na elaboração de um Plano Institucional do Ministério Público Brasileiro em favor do planejamento da política pública de Saneamento Básica seja a de induzir a discussão e fiscalizar se, efetivamente, a União e todos os Estados e Municípios conseguiram, democraticamente, no âmbito das Conferências e com o *referendum* dos Conselhos respectivos, construir e aprovar, por lei, o respectivo Plano de Saneamento Básico. O Plano de Saneamento Básico é que servirá como instrumento de execução para balizar o controle externo do Ministério Público quanto ao seu conteúdo, e, permitir, a judicialização da política de saneamento básico.

4.3.3.6 6ª Etapa - Inclusão dos Programas no Plano Plurianual

Nesta etapa, cabe ao Ministério Público fiscalizar se os programas previstos no Plano de Saneamento Básico foram incluídos no Plano Plurianual com dotação orçamentária para implementação e, também, participar de discussões que busquem outras formas de financiamento para as políticas públicas como, por exemplo, pesquisar sob a ótica da legalidade, equilíbrio e segurança jurídica a possibilidade de investimento privado dos fundos de pensão, como já apresentado.

4.3.3.7 7ª Etapa - Gestão do Plano Plurianual

Por fim, cabe ao Ministério Público em seu Plano de Ação acompanhar se o que foi previsto no Plano Plurianual está sendo efetivamente implementado, se

foram constituídos os consórcios públicos, se foram realizadas as licitações necessárias⁴⁷⁷, na forma da lei, se estão sendo realizadas as obras de infraestrutura, e assim, estabelecer critério de avaliação⁴⁷⁸ do grau de “eficiência”⁴⁷⁹ do serviço público de saneamento básico quanto aos objetivos e metas traçadas no Plano de Saneamento Básico. Ou seja, utilizar o Plano de Saneamento Básico como instrumento hábil para executar o que nele está previsto. Assim agindo, com base nos princípios que orientam a planificação democrática, o Ministério Público estaria deixando de agir de forma emergencial e passaria a agir de forma planejada, de modo a contribuir efetivamente e com maior intensidade para atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, com base nas 7 etapas que também orientam o ciclo das políticas públicas.

Ao fechar, finalmente, o ciclo com estas 7 etapas analisadas nos itens antecedentes, e, que, por analogia, são as mesmas que identificamos no ciclo das Políticas Públicas, a nosso ver, o Ministério Público passaria, então, a atuar de forma planejada, com capacidade para construir um verdadeiro Plano de Ação Institucional. Plano este capaz de interferir no controle das Políticas Públicas e contribuir para que o Brasil se aproxime do compromisso que assumiu em atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, promovendo a efetividade plena dos direitos humanos.

O Plano de Ação Institucional⁴⁸⁰, decorrente do processo de Planejamento Estratégico, será o documento que materializará, para o Ministério Público no campo das Políticas Públicas Democráticas, a consagração do seu objetivo de garantir o desenvolvimento nacional e da sua missão constitucional, que é a da defesa e promoção dos direitos humanos inalienáveis que emergem da dignidade da pessoa humana.

O Plano de Ação Institucional do Ministério Público lhe permitirá, finalmente, transcender das (7) sete etapas, já analisadas, para as subseqüentes: a 8ª etapa, que é a de garantir o desenvolvimento nacional, e a 9ª e última etapa, que é a da proteção e defesa dos direitos humanos.

⁴⁷⁷ Constituição Federal de 1988 (art.37, inc.XXI e Lei 8.666/83) e Capítulo V desta tese;

⁴⁷⁸ Constituição Federal de 1988 (art.37, § 3º, inc.I) e Capítulo V desta tese;

⁴⁷⁹ A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu artigo 37 “caput” o princípio da eficiência a ser obedecido pela Administração Pública. Este tema foi objeto de análise mais detalhada em Uille Gomes, 2009, p. 209 e segs).

⁴⁸⁰ Contemplando os objetivos, diretrizes, metas, prioridades, prazo e metodologia de execução na forma de programas e ações, passíveis de serem submetidas a instrumento de avaliação institucional.

4.3.3.8 8ª Etapa - Garantir o Desenvolvimento Nacional, potencializando a Transparência dos Dados e o Controle Social das Políticas Públicas

Ao concluir as 7 etapas mencionadas anteriormente, o Ministério Público estaria, automaticamente, pela via da planificação democrática, atingindo a 8ª etapa de seu ciclo evolutivo, que é a de “garantir o desenvolvimento nacional”⁴⁸¹, percorrendo caminhos e fornecendo subsídios que incentivem o controle social por parte de seus membros e servidores e da sociedade em geral.

Para ampliar a transparência dos dados e o controle social sugere-se que seja buscada uma forma de disponibilizar na Internet, para consulta aberta, alguns dados ou links essenciais como ferramenta para aprimorar a pesquisa e ampliar o controle social em relação, especificamente, à política de saneamento básico e, em geral, em relação a outras políticas públicas relacionadas ao atingimento das metas dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Ou seja, que ensine os caminhos para pesquisar onde podem ser encontrados os seguintes instrumentos: Declaração Universal dos Direitos Humanos e Documentos Internacionais relacionados ao Saneamento Básico; Constituição Federal e Legislação Brasileira atualizada para consulta; Seleção dos *Projetos* associados ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos – (PPI) e ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), porque serão considerados prioritários, por força de lei, na execução das ações constantes do PPA⁴⁸²; PPA, LDO e LOA (União, Estados e Municípios) com os respectivos anexos onde constem os PROGRAMAS E AÇÕES, de forma a permitir que se consulte quais os programas e ações relacionados com o saneamento básico estão previstos; Relatório Final das Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais (não só nas áreas de saneamento básico, mas também nas áreas de Assistência Social, Educação, Saúde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano); Deliberações dos respectivos Conselhos a partir das conclusões das Conferências Nacionais; Planos Nacionais, Estaduais e Municipais, em especial, o respectivo Plano de Saneamento Básico; a legislação constitucional e infraconstitucional que instituiu os Fundos (Nacionais, Estaduais e Municipais) e os Fundos de consórcios públicos referentes ao saneamento básico; link de acesso fácil ao Sistema de Controle do CNJ em

⁴⁸¹ Um dos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil, previsto na Carta Magna (art. 3º, inciso II).

⁴⁸² Art. 3º, § 2º, inciso I da Lei nº 11.653 de 07.04.2008;

relação às ações de improbidade administrativa; links de acesso aos Sistemas de Informações relacionados às Políticas Públicas; links de acesso aos Sistemas de Controle Interno do Poder Executivo (Federal, Estadual e Municipal) publicizar na Internet quais são os Fundos Estaduais e que tipo de controle interno e externo existe em relação à gestão dos recursos dos Fundos vinculados à Educação e Saúde, e também de Fundos relacionados à Assistência Social, Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano. Identificar quais as medidas que permitem aprimorar o controle social e o controle externo pelo Ministério Público; pesquisar, junto ao Tribunal de Contas, quais os Municípios que tiveram suas contas não aprovadas por irregularidades nas verbas relacionadas aos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (assistência social, educação, saúde, meio ambiente, e desenvolvimento urbano incluindo saneamento básico); Em seguida, encaminhar aos Ministérios Públicos respectivos para cruzar dados e saber se existe procedimento no Ministério Público para responsabilizar os gestores e em que fase se encontra; incentivar os Membros do Ministério Público e as respectivas Instituições, a inserir no Sistema do SIM-MP as recomendações administrativas, os termos de ajustamento de conduta, as ações civis públicas, as ações de improbidade administrativa e denúncias oferecidas contra agentes da Administração Pública relacionadas às metas dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Especialmente as ações voltadas ao saneamento básico, à educação, saúde, assistência social, meio ambiente e desenvolvimento urbano, bem como as recomendações, os termos de ajustamento de conduta, as ações civis públicas e as ações de improbidade administrativa relacionadas aos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; instituir equipe de apoio administrativo para pesquisar no Poder Judiciário o andamento dos processos inseridos pelos agentes do Ministério Público no SIM-MP e estabelecer um link que permita aferir o resultado obtido no Poder Judiciário com as ações ajuizadas pelo Ministério Público; firmar termo de cooperação técnica com Universidades com o intuito de criar Observatórios de Educação em Direitos Humanos e formar grupos de pesquisa para que, dentre as demais atividades, avaliem o resultado das ações promovidas pelo Ministério Público e inseridas no SIM-MP (de natureza resolutiva e demandista) e elaborem relatório para ser discutido no âmbito Institucional; outros caminhos que se repute como relevantes

Enfim, o Ministério Público conseguirá planejar uma intervenção mais efetiva e direta no campo das políticas públicas de saneamento básico começando por

pesquisar e responder algumas dúvidas, dando-lhes transparência, antes de partir diretamente para a intervenção. Por exemplo: a política pública do saneamento básico, no âmbito da estrutura do Poder Executivo, constitui área de competência de qual Ministério ou Secretaria Estadual e Municipal? Qual é o Conselho respectivo que delibera sobre as políticas de saneamento básico? As Conferências foram regularmente convocadas e realizadas democraticamente? O que consta do Relatório Final das Conferências Nacionais de Desenvolvimento Urbano referente a saneamento básico? O que consta do Relatório Final das Conferências Nacionais de Saúde sobre saneamento básico? O que consta do Relatório Final das Conferências Nacionais de Assistência Social sobre saneamento básico? O que consta do Relatório Final das Conferências Nacionais de Desenvolvimento Rural sobre saneamento básico? As conclusões das Conferências foram objeto de deliberação pelo respectivo Conselho? Estão sendo cumpridas? A quem compete a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico? O que deve conter o plano nos termos da lei? No tocante à análise do Plano Plurianual, a quem compete a gestão dos programas previstos no Orçamento? Quais são os programas previstos e qual a finalidade? Quais são os Sistemas de Informação Governamentais e Não Governamentais disponíveis para informar como está a situação do saneamento básico do País? O Ministério das Cidades monitora e avalia a gestão da política pública de Saneamento? O Ministério dispõe de Sistema de Informações relacionado à questão do saneamento básico? Quais são os resultados apresentados pelo Sistema? O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal – SCI - que visa a avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais⁴⁸³ avaliou o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União? O SCI comprovou a legalidade e avaliou os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado? O que consta do Relatório Anual de Gestão elaborado pelo Ministério das Cidades e Ministérios afins (Saúde, Desenvolvimento Urbano, Combate à Fome e Educação) em relação ao saneamento básico?

⁴⁸³ Decreto nº. 3.591, de 08.09.2000.

Conclui-se que não se induz políticas públicas e não se faz intervenção sem prévio diagnóstico, e mais, não se consegue planejar a intervenção do Ministério Público no campo das políticas públicas de forma eficiente sem antes conhecer e definir, com exatidão, do ciclo das políticas públicas, qual é a etapa a ser focada e atingida no campo das políticas públicas.

O que o Ministério Público não pode perder de vista ao planejar suas ações para o futuro é a necessidade de induzir e fomentar, cada vez mais, o planejamento democrático das políticas públicas e o seu detalhamento em planos, com objetivos, prioridade e metas, contendo programas e ações exeqüíveis, que viabilizem o controle interno, externo e social e a avaliação do impacto quanto à eficiência, eficácia e efetividade. E, se não for possível na esfera administrativa, ou seja, extrajudicial, induzir e fomentar a discussão e aprovação do Plano, ingressar com ação judicial para exigir o Plano, é o que conferirá judicialização às políticas públicas.

A exigência do Plano é que facilitará a hipótese de judicialização das políticas públicas, ou seja, de acionar o Poder Judiciário, quando necessário, para compelir o Poder Executivo a convocar Conferências, discutir democraticamente com a população e, por fim, aprovar Planos de Saneamento Básico para se aproximar da meta do 7º O.D.M. Eis que o Plano⁴⁸⁴ é que servirá de instrumento, de título executivo para que se execute na esfera administrativa ou no Poder Judiciário a política pública.

Esta é a missão do Ministério Público, induzir, fomentar, provocar e acionar quando necessário o Poder Judiciário, para cobrar a construção e execução do Plano, ou seja, dar efetividade plena aos direitos humanos. Esta é a nona etapa que o Plano Institucional do Ministério Público terá que atingir.

4.3.3.9 9ª Etapa

A 9ª etapa do Plano Institucional do Ministério Público consiste em cumprir a sua missão constitucional de defesa e promoção dos direitos humanos inalienáveis

⁴⁸⁴ Exemplo: o plano de saneamento básico deve conter na forma da lei nº. 11.445, de 05.01.2007: o diagnóstico, objetivos e metas, programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e metas, ações emergenciais, e mecanismos e procedimentos para avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

que emergem da dignidade da pessoa humana, em busca da efetividade plena.

Cabe aqui, indagar como se poderia conferir justiciabilidade de uma política pública? Ou seja, como exercer o controle do cumprimento de uma política pública através do Poder Judiciário no campo do saneamento básico para se aproximar da meta prevista no 7º ODM, nas hipóteses de inviabilidade de solução administrativa e extrajudicial do problema?

A interpenetração das atividades legislativa, governativa e executiva com a formulação das políticas públicas coloca o problema do modo de controle dos programas pelo Poder Judiciário. Neste aspecto, para Maria Aparecida Dallari Bucci, cabem duas perguntas: “Em primeiro lugar, trata-se de saber se os cidadãos em geral têm ou não o direito de exigir, judicialmente, a execução concreta de políticas públicas e a prestação de serviços públicos. Em segundo lugar, trata-se de saber se e como o Judiciário pode provocar a execução de tais políticas (BUCCI, 2002, p. 272).

Bucci ressalta a escassa jurisprudência brasileira sobre o assunto, mas destaca alguns julgados de ações civis públicas promovidas pelo Ministério Público de São Paulo para que o Poder Público fosse obrigado à construção de sistemas de tratamento de esgoto antes do lançamento de dejetos nas águas pluviais. Em um destes julgados, o Poder Judiciário decidiu que os Juízes e Tribunais não podem assomar para si a deliberação de atos de administração, que resultam de exame de conveniência e oportunidade daqueles escolhidos pelo meio constitucional próprio para exercê-los. Noutro julgado, no mesmo sentido, o Poder Judiciário entendeu não ser possível permitir ao Judiciário extravasar as comportas de sua atuação para coartar o Executivo a uma obra, em frontal lesão ao princípio da independência dos poderes.

Em sentido contrário, em uma outra ação civil pública promovida pelo Ministério Público, o Tribunal de Justiça de São Paulo deu provimento à ação que tratava de despejo de esgoto *in natura* em manancial de abastecimento da cidade, entendendo que a saúde coletiva é, por sua natureza, prioritária e que a respeito não há discricionariedade do Poder Público.

Para além das ações civis públicas referidas por Bucci, registre-se, também, a Ação Civil Pública por danos causados ao Meio Ambiente, datada de 28 de dezembro de 1992 (ajuizada, portanto, há dezoito anos atrás) pelo Ministério Público do Estado do Paraná, na Comarca de Cambé, subscrita por esta doutoranda e pelo

Promotor de Justiça Leonildo de Souza Grota, contra a Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) objetivando a implantação de um Sistema Secundário de Tratamento de Esgoto, em suas estações na cidade, e a condenação da Companhia a reparar o dano causado ao meio ambiente, e, ainda, a restituir aos usuários certo percentual da cobrança da tarifa de esgoto, vez que a prestação de serviço não estava sendo eficiente. Foi a primeira ação civil pública desta natureza ajuizada no Estado do Paraná contra a Companhia e que na prática surtiu resultados positivos. O inteiro teor da ACP está disponível como Anexo 2, nesta tese.

Outro tema também comentado pela autora (BUCCI, 2002, p. 277), em que a ação administrativa se faz em uma política pressuposta, um “não-plano”, cujos reais objetivos não são claros nem foram submetidos às instâncias competentes, especificamente ao Poder Legislativo (uma categoria de política pública não escrita, que se expressa, não num documento oficial, mas no estrangulamento de verbas orçamentárias, no bloqueio de contratações de pessoal, etc...). O que teria o direito administrativo tradicional a dizer sobre esse não-plano? Para Bucci (2002, p. 278), “Abre-se aqui uma senda para a pesquisa de novas formas de articulação entre o direito e a política no direito público. É possível que o aprofundamento da elaboração jurídica em torno do conceito de políticas públicas faça dessa vereda uma larga avenida (BUCCI, 2002, 278).

A análise feita por Bucci sobre a justiciabilidade de uma política pública mostra que no Sistema de Justiça ainda existe um grande nível de desconhecimento acerca do ciclo das políticas públicas e das sete etapas que precisa atingir. Este desconhecimento impede, em minha ótica, que os julgadores avancem no sentido de exercer maior controle externo sobre os atos da administração sem interferir na liberdade do administrador, pois o que se tem que cobrar, fundamentalmente, com base no princípio constitucional da eficiência administrativa, é a discussão e aprovação de planos.

Por exemplo, do plano de saneamento básico com objetivos, metas e avaliação de resultados, bem como, a inclusão dos programas previstos no Plano de Saneamento Básico no Plano Plurianual. O planejamento ou a planificação democrática das políticas públicas e a sua materialização em planos com objetivos e metas claras é o caminho para que aconteça a judicialização das políticas públicas, pois o planejamento é obrigatório na gestão pública e o orçamento é um instrumento do planejamento.

Uma das etapas do planejamento, como visto, é a elaboração do PPA e dos planos de desenvolvimento, nacionais, regionais ou setoriais. O Judiciário, ao invés de se abster de deliberar sobre os atos da administração ante o fundamento da independência dos Poderes em respeito à liberdade ou juízo de “conveniência e oportunidade” do administrador, poderia perfeitamente, determinar, que o diagnóstico sobre a atual situação do problema que se deseja enfrentar, ou sobre a demanda da sociedade que se queira atender, fosse objeto de planejamento democrático.

Nesta linha, o Poder Judiciário poderia determinar à Administração Pública, com base nos princípios constitucionais, em especial os da legalidade e da eficiência, e ainda a garantia constitucional de que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, que adote determinadas medidas emergenciais necessárias até que a ação governamental seja implementada; dentro de prazo razoável convoque e realize Conferência, visando a discussão democrática e aprovação do Plano de Saneamento Básico⁴⁸⁵, inclusive objetivos, metas, programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e metas de modo compatível com o plano plurianual indicando a fonte de financiamento, bem como, mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas; estabeleça prazo, quando necessário, para que o Poder Executivo formule e encaminhe projeto de lei de revisão do PPA ao Poder Legislativo, para inclusão de um novo Programa ou alteração de Programa já existente, e que contemple as ações necessárias para atingir o escopo do Programa, na forma de projeto, atividade ou operação especial; estabeleça prazo para que se proceda a avaliação externa do Programa previsto no PPA por equipe especializada (sugiro as Instituições de Ensino Superior), para aferir anualmente, acerca da possibilidade de alcançar o índice final previsto para cada indicador e o cumprimento das metas, indicando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias.

Assim agindo, certamente o Ministério Público estaria abrindo um caminho promissor no campo da judicialização das políticas públicas (isto quando não conseguisse resolver de forma administrativa sem acionar o Judiciário), e o Poder Judiciário estaria avançando a passos largos rumo à planificação democrática e à

⁴⁸⁵ Contendo todos os requisitos legais previstos na Lei nº. 11.445/2007.

efetivação dos direitos humanos ingressando no ciclo das políticas públicas e de suas sete etapas, mas sem interferir na discricionariedade do Administrador Público. Apenas exigindo que a Administração Pública materialize a política em planos de ação com objetivos e metas, e que os planos dêem ensejo a instituição de programas e ações na lei orçamentária para permitir sua exeqüibilidade, e, ainda, exigindo que se faça a avaliação de resultados.

O Estado tem o dever legal de planejar e estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. E cabe ao Ministério Público, enquanto promotor e defensor dos Direitos Humanos, exigir que o Estado planeje seu desenvolvimento observando o ciclo das políticas públicas em suas sete etapas, como vimos no capítulo anterior.

Vimos aqui por que, juridicamente, é importante conhecer o ciclo das políticas públicas para que o Ministério Público possa planejar suas ações futuras e construir um Plano de Ação Institucional, focado hipoteticamente em ações interventivas no campo do Saneamento Básico.

A hipótese do saneamento poderia perfeitamente ter sido substituída pela política pública na área da educação, que, a nosso ver, é estruturante e fundamental na redução das desigualdades sociais, e que foi o objeto da dissertação de Mestrado desta subscritora, intitulado “Direito Humano à Educação e Políticas Públicas” (UILLÉ GOMES, 2009).

Contudo, foi dado enfoque no saneamento básico por ser a meta que o Brasil não conseguirá atingir até 2015 em relação aos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU.

CONCLUSÕES

Para encerrar, resta aqui uma última pergunta: Por que sociologicamente é importante conhecer como se dá a estrutura que move a planificação democrática, tendo como eixo principal o orçamento público?

Por três razões principais: porque permite entender com maior clareza a ação social; porque permite contribuir para uma visão global da estrutura de funcionamento do sistema social; e, por fim, porque permite visualizar que o planejamento de fato é um terceiro caminho ou uma terceira via rumo a democracia e ao capital social (que não é a do *capitalismo* e nem a do *socialismo*).

É sociologicamente importante porque somente a partir das 7 etapas do ciclo das políticas públicas que conseguir-se-á compreender, no âmbito do Poder Público, a ação social, ou seja, o comportamento humano daqueles indivíduos, gestores públicos, que irão praticar ações de governo a fim de alcançar o objetivo visado pelo comportamento de outros, que são os formuladores de políticas públicas e aqueles que exercem o poder de representação.

É necessário compreender o que foi planejado no campo das políticas públicas e materializado no orçamento público, em especial, no Plano Plurianual e detalhado em forma de Planos de Ação, para que se possa organizar a atuação governamental em forma de PROGRAMA, que é o instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações para concretizar o objetivo do Programa.

Em outras palavras, a ação social do gestor público, ao executar as ações decorrentes de um Programa determinado por outrem é que poderá resultar na contraprestação direta aos membros da sociedade na forma de bens, obras ou serviços públicos. Por exemplo: a prestação de serviços de saúde, de saneamento básico, etc.

Max Weber, ao abordar os conceitos sociológicos fundamentais, destaca que:

Sociologia significa uma ciência que pretende compreender interpretativamente a ação social e assim explicá-la causalmente em seu curso e em seus efeitos. Por ação entende-se, neste caso, um comportamento humano (tanto faz tratar-se de um fazer externo ou interno, de omitir ou permitir) sempre que e na medida em que o agente ou os

agentes o relacionem com um sentido subjetivo. “Ação social”, por sua vez, significa uma ação que, quanto a seu sentido visado pelo agente ou os agentes, se refere ao comportamento de outros, orientando-se por este em seu curso (WEBER, 1999, p. 3).

[...] O comportamento interno só é ação social quando se orienta pela ação de outros. Não o é, por exemplo, o comportamento religioso, quando nada mais é do que contemplação, oração solitária etc. A atividade econômica (de um indivíduo) unicamente o é na medida em que também leva em consideração o comportamento de terceiros (WEBER, 1999, p. 14).

Neste aspecto, pode-se entender que o comportamento do gestor público que executa os PROGRAMAS previstos no orçamento que foram inseridos no Plano Plurianual (PPA) por ações de outros (exemplo: lei aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo) é ação social.

A atividade orçamentária é ação social na medida em que leva em consideração o comportamento de terceiros que elaboraram e aprovaram a lei orçamentária e os programas, eis que o Estado exerce a função de planejamento, sendo esta determinante para o poder público.

Lembra-se que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual (PPA)⁴⁸⁶ e é vedado o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária⁴⁸⁷. Logo, o comportamento do gestor público para executar gastos públicos de recursos previstos no orçamento depende do comportamento de terceiros, ou seja, de prévia aprovação por lei de um programa no Plano Plurianual. Caso contrário, o gestor está impedido de fazer qualquer investimento de interesse público que beneficie a sociedade.

E Weber prossegue:

O método da chamada Sociologia organicista (tipo clássico: o brilhante livro de “*Schaffle, Bau und Leben des sozialen Körpers*”) procura explicar a ação social conjunta partindo de um “todo” – por exemplo, uma “economia nacional” – dentro do qual o indivíduo e seu comportamento são interpretados da mesma maneira que, por exemplo, a fisiologia⁴⁸⁸ trata da situação de um “órgão” dentro da “economia” do organismo – isto é, do ponto de vista da *conservação* deste (1999, p. 9).

Pode-se extrair daí que, pelo método da chamada Sociologia organicista é possível explicar a ação social conjunta partindo de um “todo”. Ou seja, do

⁴⁸⁶ Art.167 § 1º

⁴⁸⁷ Art. 167, inc.I da C.F.

⁴⁸⁸ Fisiologia: parte da biologia que investiga as funções orgânicas, processos ou atividades vitais, como o crescimento, a nutrição, a respiração, etc.

funcionamento do “orçamento nacional” como um todo, que é o instrumento de planejamento que sistematiza todas as ações de governo, dentro do qual o indivíduo (formulador de políticas ou gestor público) e seu comportamento podem ser interpretados pela ciência que investiga as funções orçamentárias, o processo de planejamento e as ações decorrentes dos programas, que resultam em serviços públicos.

Inúmeros são os atores políticos que participam do processo de construção da ação social, dentre eles o Ministério Público, que é um novo ator político que vem se conectando com o campo das políticas públicas e que tem um papel privilegiado como indutor, fomentador e controlador externo dessas políticas, visando a efetivação dos direitos humanos.

Para uma sociologia interpretativa, esse modo de exprimir-se pode nos ajudar a descobrir aquela ação social cuja compreensão interpretativa seja importante para explicar determinada conexão. Mas somente nesse ponto começa o trabalho da Sociologia (tal como o entendemos). É que, no caso das formações sociais estamos em condições de realizar uma coisa que ultrapassa a simples constatação de conexões e regras (“leis”) funcionais e que está eternamente negada a todas as “ciências naturais”, precisamente a “compreensão” das ações dos indivíduos nelas envolvidos, enquanto que, ao contrário, não podemos compreender o comportamento, por exemplo, das células, mas apenas registrá-lo funcionalmente e determiná-lo segundo as regras às quais está submetido. Esta vantagem da explicação interpretativa em face da explicação observadora tem, entretanto, seu preço: o caráter muito mais hipotético e fragmentário dos resultados obtidos pela interpretação. Mas, mesmo assim, esta constitui precisamente o ponto específico do conhecimento sociológico (WEBER, 1999, p. 10).

O sistema social é sociologicamente importante porque o processo de planejamento do orçamento público permite contribuir para uma visão global da estrutura de funcionamento do sistema social mediante um sistema de informações gerenciais e de planejamento no âmbito do Estado (Poder Executivo da União), para, então, a partir dele, avançar no sentido aprimorar o modelo de planificação democrática, evoluir na formulação de planos, na avaliação dos programas sociais e no nível de participação social e democrática do administrado na Administração Pública, permitindo ao cidadão e as Instituições exercerem maior controle externo e o desencadeamento de ações que visem melhorar a qualidade do serviço público para os usuários.

Clarificar o funcionamento da atual estrutura governamental de planejamento das receitas e despesas públicas através do orçamento (PPA) poderá se constituir

em uma contribuição significativa para que se possa exercer maior controle externo sobre o Governo durante o processo de planejamento democrático.

No tocante à visão integrada do sistema social, a partir do processo de planejamento democrático do ciclo das políticas públicas e, em especial, do orçamento público e do Plano Plurianual, que organiza toda a atuação governamental em Programas que articulam um conjunto de ações capazes de produzir e garantir serviços públicos à população, recorremos aos ensinamentos de Karl Mannheim na obra “Liberdade, Poder e Planificação Democrática” (MANNHEIM, 1972, p. 49):

Rumo ao planejamento democrático – Se for aceito todo o peso da argumentação que acabamos de apresentar, será possível formular então o problema social e político do nosso tempo. Nossa tarefa consiste em construir um sistema social mediante o planejamento, mas planejamento do tipo especial: tem que ser planejamento para a liberdade, sujeito ao controle democrático; planejamento, mas não planejamento restricionista que favoreça os monopólios de grupos, sejam de homens de empresa ou de associações operárias, mas de planejamento para a plenitude, isto é, através do pleno emprego e total exploração dos recursos; planejamento para a justiça social, mais que igualdade absoluta, com diferenciação de recompensas e status, sobre a base da genuína igualdade mais que do privilégio; planejamento, não para uma sociedade sem classes, mas para uma sociedade que suprima os extremos de riqueza e pobreza; planejamento para padrões culturais sem nivelamentos por baixo – uma transição planejada, favorecendo o progresso, sem suprimir o que há de valioso na tradição; planejamento que neutralize os perigos de uma sociedade de massas, coordenando os instrumentos de controle social, mas só interferindo nos casos de deterioração institucional ou moral, definidos por critérios coletivos; planejamento para o equilíbrio entre a centralização e a dispersão do poder; planejamento para a transformação gradual da sociedade, a fim de estimular o desenvolvimento da personalidade: em resumo planejamento mas não arregimentação (MANNHEIM, 1972, p. 49).
(grifos nossos)

Democracia e capital social são pré-requisitos para políticas públicas eficientes que garantam o desenvolvimento e a efetividade dos direitos humanos. Quando se abstrai o sufixo “ismo” das palavras *capitalismo* e *socialismo*, o que resulta é a expressão CAPITAL SOCIAL. Ou seja, exclui-se o tom jocoso ou depreciativo que traz consigo o sufixo “ismo”, e se busca valorizar as características positivas que existem na simbiose entre o capital (lado direito capitalista) e o social (lado esquerdo socialista).

O que se entende por capital social? No afã de encontrar respostas à indagação de como fazer a democracia funcionar, os cientistas políticos passaram a usar conceitos para analisar dilemas da ação coletiva, dentre os quais, identifica-se

o conceito de capital social.

O conceito de capital social vem sendo objeto de análise, pelo sociólogo James Coleman, seqüenciado por Robert Putnam⁴⁸⁹, que ao escrever sobre “Capital Social e Democracia”⁴⁹⁰ destaca que a qualidade da vida pública e das instituições sociais são poderosamente influenciadas por normas e redes de engajamento cívico, agora sob contínua tensão, perturbação e transformação. Para Putnam, pesquisa realizada em uma ampla gama de contextos confirma que as normas e redes de engajamento cívico - rebatizadas de capital social - podem melhorar a educação, diminuir a pobreza, inibir o crime, incentivar o desempenho econômico, promover um governo melhor e até reduzir a mortalidade. Mas que, as deficiências de capital social, ao contrário, contribuem para males sociais, econômicos e políticos. Ele alerta para a necessidade de descobrirmos novas maneiras de reinvestir em capital social.

Na Itália, Putnam realizou estudo sobre as diferenças entre os novos governos regionais e demonstrou a importância do capital social. Putnam mostrou alguns governos ineficientes, letárgicos e corruptos. Ao passo que outros obtiveram êxitos importantes, criaram creches, clínicas familiares e centros de treinamento inovadores, promovendo o investimento e o desenvolvimento, fazendo uma administração eficiente e satisfatória. A diferença dos governos exitosos, segundo Putnam, deu-se pela forte tradição de engajamento cívico, com organizações comunitárias ativas, em cujas comunidades, se valoriza a solidariedade, a participação e a integridade. Nestas sociedades a democracia funciona, e ele cita a região da Toscana. Ao contrário, em regiões como a Calábria e Sicília, até o conceito de democracia é desprezado, e os habitantes acham que os negócios públicos são assunto para os outros – os chefões e os políticos. Para Putnam (1994, p. 3):

Estoques de capital social, tais como confiança, normas e redes tendem a se auto-reforçar e acumular. A colaboração bem sucedida em um empreendimento constrói conexões e confiança – ativos sociais que facilitam a colaboração futura em outras tarefas. Tal como no capital convencional, quem tem capital social tende a acumular mais – quem tem, ganha. Em todo o mundo, o capital social começa a ser considerado como um ingrediente vital do desenvolvimento econômico. Mas não constitui um

⁴⁸⁹ Putnam dirige o Centrl para Assuntos Internacionais da Universidade de Harvard e é membro do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. *Suas idéias sobre capital social estão desenvolvidas em Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, 1992.*

⁴⁹⁰ Texto disponível na Internet em <<http://www.braudel.org.br/old/bps/paper10a.htm>>

substitutivo para políticas públicas efetivas: é antes um pré-requisito e, em parte, consequência delas.

Como sugere o nosso estudo na Itália, o capital social trabalha através e com os Estados e mercados, não em lugar deles. Uma política bem orientada pode estimular a formação de capital social que, por sua vez, aumenta a eficácia da ação governamental.

No Brasil, trabalhos recentes voltaram-se para o exame das bases de sustentação social das políticas sociais, influenciados pelos estudos sobre cultura política e pela nova agenda de questões trazidas pelos conceitos de capital social, sociedade civil e cultura cívica.

Nas pesquisas brasileiras acerca da Reforma do Estado, a primeira geração de estudos centrou-se no impacto da transição democrática sobre a condução das políticas de reforma de mercado, enquanto a segunda geração, mudou o eixo de análise do regime (democracia, autoritarismo) para a discussão do impacto das instituições formais sobre as políticas, com caráter fortemente institucionalista. A literatura brasileira recente, de inspiração neo-institucionalista, tem dado enfoque ao papel das Instituições, mais em especial, ainda, ao papel do Poder Legislativo.

Nesta tese, pretendeu-se chamar maior atenção para o papel da Instituição Ministério Público e como esta tensiona com outros Poderes e Instituições, como um novo ator político que interfere no campo das políticas públicas, com grande potencial ainda a ser desenvolvido e capaz de fomentar e garantir o *enforcement* de decisões políticas, inclusive pela via da judicialização das políticas públicas. A atuação do Ministério Público é importante para que a Reforma do Estado, ainda incompleta, aconteça, de fato, com base no princípio constitucional da eficiência na Administração Pública, para promover a melhoria da qualidade dos serviços públicos para todos (ex: educação, saúde, saneamento básico, segurança, etc.). Contudo, não basta a base constitucional que legitima a ação do Ministério Público para que as mudanças aconteçam.

É necessário que o Ministério Público participe e se envolva com as questões sociais que emergem da vida em comunidade, que participe de redes de engajamento cívico, e estimule a transformação da vontade popular em decisões políticas no campo das políticas públicas, materializando-a em Planos de Ação exequíveis. E que não se distancie dos reais interesses da sociedade para satisfazer outros interesses. É necessário que o Ministério Público, ao colaborar de forma emergencial e planejada no campo das políticas públicas, também seja mais um dos

atores responsáveis e engajados no atingimento das metas dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio até 2015, não só para honrar o compromisso assumido pelo Brasil perante as Nações Unidas, mas, sobretudo, para garantir o cumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana que orienta os direitos humanos universais. Dessa participação planejada e democrática é que, gradativamente, serão formadas as conexões positivas de interação entre os vários atores políticos responsáveis pela construção das políticas públicas (públicos e privados; Estado, terceiro setor e mercado), incluindo o Ministério Público, e que permitirá à sociedade conhecer em maior profundidade a relevância do papel da Instituição e, assim, ampliar a confiança que poderá depositar na Instituição.

O permanente desafio do Ministério Público é o de interagir em rede com os atores sociais para se fazer cada vez mais conhecido e legitimado pela sociedade, por força da ação social que exerce no sistema social e, destarte, fazer jus a confiança que lhe é depositada e potencializar o seu capital social, para fomentar políticas públicas democraticamente planejadas, que melhorem a qualidade de vida das pessoas e garantam o direito humano ao desenvolvimento.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALVES LINDGREN, José Augusto. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ: Sumaré/ Fapesp, 2002.

ARRETCHE, Marta T. (1995). Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. nº. 39. 1º semestre. 1995. pp. 03-40.

ARRETCHE, Marta T.S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 14. nº. 40. junho/99. pp. 111-141.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18. nº. 51. fev. 2003. p. 7-10.

AVELINO FILHO, George. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. **Novos Estudos**. nº. 38. mar/1994. pp. 225-240.

BATTINI, Odária; COLIN, Denise R. Arruda; FOWLER, Marcos Bittencourt. **Controle social, financiamento e democracia**. Curitiba: CIPEC/Fundação Araucária, 2003. 91 p.

BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1996.

BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. **Responsabilidade social das empresas – práticas sociais e regulação jurídica**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**. v. 42. nº. 4. Rio de Janeiro. 1999 . pp. 655-690.

BOUDON, Raymond. **Métodos da sociologia**. 2ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1973.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CABRAL NETTO, C. **Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – uma história sem fim**. Porto Alegre: Magister, 2009.

CANDESSUS, Michel et al. **Água: oito milhões de mortos por ano - um escândalo mundial**. Tradução Maria Ângela Villela. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas**. São Paulo. Cultrix. 2002.

CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Revista de Ciências Sociais**. v. 40. nº. 2. Rio de Janeiro. 1997. pp. 229-250.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. **Direito à educação e o Ministério Público**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/textos/a_pdf/wiecko_direito_ed_mp.pdf>. Acesso em ago 2010.

CASTRO, Celso A. Pinheiro. **Sociologia do Direito**. 8ed. São Paulo: Atlas, 2003.

CINQUETTI, Heloísa Chalmers Sisle; LOGAREZZI, Amadeu. (Orgs.) **Consumo e resíduo** – fundamentos para o trabalho educativo. São Carlos: EdUFSCar, 2006.

CLARKE, Robin; KING, Jannet.. O atlas da água: o mapeamento completo do recurso mais precioso do Planeta. São Paulo: Publifolha, 2005.

COLIN, Denise R.A.; FOWLER, Marcos Bittencourt. **LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social**. São Paulo: Veras, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DRAIBE, S.M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA – Instituto de Pesquisas Sociais Aplicadas. **Para a década de 90** – prioridades e perspectivas de Políticas Públicas. nº. 4. Brasília: IPEA, 1989. pp. 1-66.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do *welfare state* na nova ordem mundial.. Revista Lua Nova. nº. 35. São Paulo: CEDEC, 1995. pp. 73-122.

FELICISSIMO, José Roberto. A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva. **Revista da Fundação Seade – São Paulo em Perspectiva**. v. 8. nº. 2. abr-jun/1994. pp. 45-52.

FOLMANN, Melissa; ANNONI, Danielle. (Coords.). **Direitos Humanos: os 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Curitiba/Juruá, 2008.

FREITAS, Vladimir Passos de. (Coord.) **Águas** – aspectos jurídicos e ambientais. Curitiba. Juruá, 2000.

FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Revista Política & Sociedade**. nº.5. out /2004. p. 117-136.

HELLER, Léo; PÁDUA, Valter Lúcio de. (Orgs.). **Abastecimento de água para consumo humano**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

KAUCHAKJE, Samira. **Gestão pública de serviços sociais**. Curitiba: Ibpex, 2007, 145 p.

KLIKSGERG, Bernardo. **Por uma economia com face mais humana**. Brasília, UNESCO, 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Sociologia geral**. 7ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LOWI, Theodore. O Estado e a ciência política ou como nos convertemos naquilo que estudamos. **BIB– Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. nº. 38. São Paulo: ANPOCS, 1994. p. 3-14.

LUCCHESE, Patrícia T.R. Descentralização do financiamento e gestão da assistência à saúde no Brasil: a implementação do Sistema Único de Saúde – retrospectiva 1990/1995. **Planejamento e Políticas Públicas**. nº. 14. IPEA. 1995. pp. 75-156.

MANNHEIM, Karl. **Liberdade, poder e planificação democrática**. São Paulo: Mestre Jou, 1972.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARSHALL, Thomas H. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 2ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1993.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. *In*: MICELI, S. (Org.). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). **Ciência Política**. v.III. São Paulo: Sumaré, 2000. pp.59-100.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo** – princípios constitucionais e a Lei 9.784/99. São Paulo: Malheiros. 2000.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de. **Famílias, poder e riqueza: redes políticas no Paraná em 2007**. Disponível em: <<http://www.sociologia.seed.pr.gov.br/modules/noticias/makepdf.php?storyid=185>>. Acesso em ago 2010.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de. **O silêncio dos vencedores** – genealogia, classe dominante e Estado do Paraná. Curitiba: Moinho do Verbo, 2001.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de. Redes de nepotismo como processo de produção e reprodução de desigualdades. 33º Encontro Anual da ANPOCS - Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. 2009. **Anais...** p. 5. Disponível em: <http://ufpr.academia.edu/documents/0088/4306/anpocs_final_RCO_2009_-_GT14.pdf>. Acesso em dez 2009.

ORLOFF, Ann Shola. The Politics of Pensions.1993. *Apud* ARRETCHE, Marta T. (1995). Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. nº. 39. 1º semestre. 1995. pp. 03-40.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos (2004)**. Trad. Mônica Hirst. Santana do Parnaíba/SP: LM & X, 2004.

PUTNAM, Robert D. A comunidade próspera. **Jornal Folha de São Paulo**. Edição de 29.04.1994.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento de informações públicas municipais: sistemas de informações e de conhecimento informática e governo eletrônico integrados aos planejamentos das prefeituras e municípios. **Revista de Administração Pública**. v. 41. nº.3 Rio de Janeiro. maio/jun2007.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2 ed. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.) **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

RUIZ SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SADEK, Maria Tereza (Org.) **O sistema de justiça**. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1999.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SHIVA, Vandana. **Guerras por água: privatização, poluição e lucro**. Tradução Georges Kormikiaris. São Paulo: Radical, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros. 2000.

SOUZA, Jessé (Org.). **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SOUZA, Jessé (Org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UnB, 2001.

UILLE GOMES, Maria Tereza. **Direito humano à educação e políticas públicas**. Curitiba: Juruá, 2009.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB, 1999.

ZANETI, Hermes (Org.). **Democracia: a grande revolução**. Brasília: UnB, 1996.

ANEXOS

ANEXO 1 – OFÍCIOS

**Associação Paranaense do Ministério Público**

Ofício Circular n.º 01/2008 – JNF

Curitiba, 19 de fevereiro de 2008.

Excelentíssimo(a) Senhor(a):

Com a finalidade de dar continuidade às informações veiculadas no ofício circular n.º 028/2007, da APMP, venho pelo presente sintetizar os fatos ocorridos desde então, bem como passar às mãos de Vossa Excelência a documentação em anexo, observando a devida ordem cronológica.

26 de setembro – Quanto à análise das aposentadorias questionadas publicamente pelo Governador do Estado, fazendo uso de iniciais de membros aposentados do Ministério Público paranaense, ressalta-se que o Centro de Apoio às Promotorias (CAOP) de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público, por solicitação do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), analisou e promoveu o arquivamento do Procedimento Administrativo n.º 134/07-B, explicitando que não foram constatadas quaisquer irregularidades, uma vez que as aposentadorias obedeciam a mais estreita legalidade. Aguarda-se homologação pelo CSMP.

11 de outubro – Concessão de liminar nos autos de mandado de segurança n.º 446.855-9, impetrado pelo Ministério Público do Estado do Paraná em face do Governador do Estado do Paraná, em consonância com o pleito formulado pela APMP (protocolado sob nº 15414/2007, de 1º/10/2007) – Doc. 01.

16 de outubro – A Diretoria da APMP promoveu no Auditório Ary Florêncio Guimarães, nas dependências da Procuradoria-Geral de Justiça, reunião com a presença do Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, advogado especialmente constituído, mediante procuração outorgada pela APMP, para adotar as medidas judiciais cabíveis em relação às ofensas à autonomia da Instituição. Após rica exposição formulada pelo convidado e ampla participação dos associados presentes, aquele ficou encarregado de elaborar a Representação.



Associação Paranaense do Ministério Público

22 de outubro – O Conselho Nacional do Ministério Público, mediante solicitação feita pelo Corregedor Nacional do Ministério Público, doutor Osmar Machado Fernandes, decorrente de documento formal oriundo do Ministério Público do Estado do Paraná, exarou Nota Técnica reconhecendo, por unanimidade, a inconstitucionalidade do anteprojeto de lei de autoria do governador do Paraná. Essa concederia ao Poder Legislativo local a competência para dispor sobre criação e extinção de cargos, bem como acerca da política remuneratória do Ministério Público, além de alterar a natureza jurídica do abono pecuniário – Doc. 02.

23 de outubro – O Governador do Estado encaminhou à Assembléia Legislativa proposta de alteração da L.D.O. (Lei de Diretrizes Orçamentárias, por ele sancionada em 22 de agosto de 2007), visando reduzir o percentual orçamentário destinado ao MP de até 4,0% para até 3,7%. Ato contínuo, a Procuradoria-Geral de Justiça e a APMP entregaram aos Deputados Estaduais memorial sustentando a inconstitucionalidade do Projeto de alteração da L.D.O. apresentado pelo Governador.

24 de outubro à 1º de novembro - A Diretoria da APMP, em trabalho conjunto com a Procuradoria-Geral de Justiça e com a Comissão integrada pelos ex-Procuradores-Gerais de Justiça, participou de várias reuniões junto a lideranças da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Justiça, com intuito de equacionar a questão orçamentária.

8 de novembro – O Colégio de Procuradores do Ministério Público do Paraná reapreciou e aprovou à unanimidade proposta orçamentária a ser encaminhada para a Comissão de Orçamento da Assembléia Legislativa do Estado, contendo números absolutos, de R\$ 293.524.480,00, equivalentes a 3,9% do orçamento.

9 de novembro – O Ministério Público solicitou a suspensão da liminar concedida no dia 11 de outubro nos autos de mandado de segurança n.º 446.855-9.

7 a 9 de novembro – Enquanto a questão orçamentária estava sendo equacionada e as providências administrativas em relação aos ataques Institucionais estavam sendo elaboradas no escritório do advogado Dr. Aristides Junqueira a pedido da APMP, surgiu um novo fato na



Associação Paranaense do Ministério Público

crise com o Governo do Estado, desta vez motivada pela declaração dada pelo Presidente da CONAMP ao Jornal do Estado (fotocópia em anexo – DOC. 03).

20 de novembro – Durante a veiculação do programa semanal, o Governo do Estado voltou a se manifestar de forma desafeta em relação ao Ministério Público, ironizando o pedido dos vídeos da “Escola de Governo” pelo MPF e as investigações sobre o uso da TV governamental. Ainda, em razão da matéria veiculada pelo Jornal do Estado, proferiu ataque direto à Presidente da APMP – DOC. 04.

21 de novembro – A imprensa novamente publica notícias sobre a apresentação dos vídeos da “Escola de Governo” pela Presidente da APMP durante o Congresso Nacional do Ministério Público, bem como explicita a atuação do MPF, uma vez que a Procuradora da República no Paraná Antônia Lélia Neves Sanches investiga o uso indevido da TV Educativa, com base em denúncia “feita por um cidadão”.

23 de novembro – Os veículos de comunicação tecem críticas à postura do governador e suas manifestações de ataque, exaltando o fato de que a lei que majorava os salários de agentes do Ministério Público estadual (motoristas – Lei n.º 15049/2006), abertamente criticada pelo Governador, foi exatamente sancionada/assinada por este.

27 de novembro – A Presidente da APMP aceita o primeiro convite formulado pelo Governador do Estado à Entidade de Classe, e comparece à Escola de Governo para rebater as críticas e esclarecer à opinião pública temas importantes relacionados ao Ministério Público, tais como, posicionamento nacional contrário ao nepotismo, aposentadorias, questão remuneratória e destacar a relevância do trabalho realizado pelos Membros da Instituição em favor da sociedade (a repercussão nos veículos de comunicação está disponível no site oficial da Associação – www.apmppr.org.br, bem como nos DOCS. 05 em apenso).

30 de novembro – O Dr. Aristides Junqueira, em nome da APMP, protocolou Requerimento no CNMP noticiando a situação vivenciada pelo Ministério Público Estadual frente aos ataques



Associação Paranaense do Ministério Público

do Governador do Paraná (n.º 991/2007-13), pleiteando, assim, a adoção das providências legais cabíveis (esse constante no site da APMP, no link "Acompanhamento Jurídico", "Requerimento da APMP").

10 de dezembro – O Ministério Público Federal, por intermédio da Procuradora da República no Paraná, Antônia Lélia Neves Sanches, interpôs ação civil pública perante a Justiça Federal, em face de Roberto Requião de Mello e Silva, Governador do Estado do Paraná, e outros.

13 de dezembro – O pedido liminar realizado pelo MPF foi parcialmente concedido pela juíza da 1ª Vara Cível Federal de Curitiba, Tani Maria Wurster.

18 de dezembro – A Assembléia Legislativa encerra suas atividades com a aprovação da Lei Orçamentária Estadual, e das respectivas emendas, na qual resta consignado ao Ministério Público o montante correspondente a 3,9%.

27 de dezembro – O Governador do Estado sancionou a Lei Orçamentária Anual, destinando ao Ministério Público o montante proposto pela Assembléia Legislativa. Importante destacar que a L.O.A. contempla na integralidade a proposta orçamentária aprovada pelo Colégio de Procuradores, a qual se encontra disponível aos associados para consulta no site da APMP.

Ainda, imperioso ressaltar que no ano de 2007 o MP executou orçamento no valor de R\$ 274.632.810,00 e para 2008 está previsto o montante de R\$ 293.524.480,00, nos termos da Resolução PGJ n.º 20/07, relativa à emenda da Proposta Orçamentária e aprovada pelo Colégio de Procuradores de Justiça (acolhida pela Assembléia Legislativa e sancionada pelo Governador).

08 de janeiro de 2008 – O TRF da 4ª Região, interposto Agravo de Instrumento pelo MPF em relação à liminar parcialmente concedida, reformou a decisão *a quo* determinando que o Governador Roberto Requião deverá se abster de praticar atos que impliquem em promoção pessoal, ofensas à imprensa, adversários políticos e instituições, bem como



Associação Paranaense do Ministério Público


coibiu o uso indevido de programas, propagandas ou comerciais veiculados pela RTVE, especificamente o programa "Escola de Governo". O desembargador federal Edgard Lippmann Jr. impôs ainda multa de R\$ 50 mil a cada promoção pessoal ou agressão proferida pelo governador, multa que será elevada para R\$ 200 mil na hipótese de reincidência – DOC. 06.

15 de janeiro de 2008 – Veiculado o programa "Escola de Governo", iniciando com vídeo contendo declarações críticas à decisão do Desembargador (fundamento de censura), e sob a tarja de censura e sem transmitir som quantos às falas de Roberto Requião, que permanecia se manifestando ao auditório. Ainda, nota esclarecia que o programa também estava sendo transmitido, sem cortes, pela Rede Mercosul (emissora particular), como manobra de se evadir da decisão judicial. O Governador ainda ironizou a decisão, ensinando a receita de ovos fritos, em alusão à censura durante a ditadura militar.

17 de janeiro de 2008 – O MPF, Agravante, peticionou pela incidência de multa em razão de violação da decisão judicial, requerendo dentre outros pedidos, a veiculação de "Nota de Desagravo" da AJUFE – Associação dos Juizes Federais do Brasil, ambos que foram deferidos pelo douto Desembargador Lippmann Jr., sendo também posteriormente deferida a impossibilidade de retransmissão do programa em comento por outra emissora. Das decisões foram interpostos recursos.

18 de janeiro à atualidade – Transmitidas notas de Desagravo às manifestações de Roberto Requião no programa "Escola de Governo", produzidas pela Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE e pela Associação Nacional dos Procuradores da República. Quanto à demanda, pendente de julgamento final de mérito.

Posto isso, colho o ensejo para informar que esclarecimentos continuarão sendo disponibilizados no site da APMP (www.apmppr.org.br), nos moldes até então realizados, bem como para manifestar a garantia da minha mais alta consideração e de meu apreço.


Maria Tereza Uille Gomes
Presidente da APMP

ANEXO 2 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONTRA SANEPAR⁴⁹¹

EXMO SR. Dr. JUIZ DE DIREITO DA VARA CÍVEL DA COMARCA DE CAMBE

"TODOS TÊM DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO, BEM DE USO COMUM DO POVO ESSENCIAL A SADIJA QUALIDADE DE VIDA, IMPONDO-SE AO PODER PÚBLICO E A COLETIVIDADE O DEVER DE DEFENDÊ-LO E PRESERVÁ-LO PARA AS PRESENTES E FUTURAS GERAÇÕES " (Constituição Federal - art. 225).)

O Ministério Público do Estado do Paraná, através de seus agentes, Promotores de Justiça nesta Comarca, com fundamento nos artigos 225 da Constituição Federal; 3º. e 4º., Inc. VII, 14, § 1º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981; 1º., Inc. 1º., 3º. e 5º. da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; e ainda respaldado na Resolução nº 20, de 18 de junho de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA; na Lei Estadual nº 6.513, de 18 de dezembro de 1973 e demais disposições da Lei adjetiva civil, vem a presença de V. Exa. propor AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE, cumulada com OBRIGAÇÃO DE FAZER, de RESTITUIR e de INDENIZAR, com pedido de LIMINAR, contra a Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR, Sociedade de Economia Mista Estadual, com sede à rua Engenheiro Rebouças, nº 1.376, em Curitiba, Estado do Paraná, pelos motivos de fato e de direito que seguem:

Os Fatos

Através da Portaria nº 01/92, de 31 de março de 1992, a Promotoria de Justiça desta Comarca houve por bem instaurar Inquérito Civil, com fundamento no Código de Defesa do Consumidor e na Lei nº 7.347/85, visando apurar a qualidade da água servida à população, a necessidade ou não do racionamento, bem como a verificação da eficiência do sistema de tratamento de esgotos sanitários, inquérito esse que tramitou normalmente e que instrui a presente ação.

No tocante à qualidade da água, por não apontar irregularidades flagrantes, foi deixado à critério da Secretaria Municipal de Saúde Pública, que deverá realizar acompanhamento periódico. Relativamente ao racionamento da água, provisoriamente está solucionado, com a implantação do sistema " Tibagi ", apesar de questionado pela perícia realizada.

Se de um lado a Sanepar vem cumprindo a sua tarefa na distribuição da água, infelizmente, por outro deixa a desejar no tocante à eficiência do sistema de

⁴⁹¹ FONTE: Site do Ministério Público do Estado do Paraná – Centro de Apoio Operacional as Promotorias do Meio Ambiente.<<http://www.meioambiente.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteud o=4>>

tratamento de esgotos sanitários, e está causando dano ao meio ambiente, colocando em risco a saúde pública da população, e inviabilizando atividades econômicas ligadas ao setor de hortaliças, e realizando a cobrança da tarifa de esgotos, na base de 80% (oitenta por cento) da de fornecimento de água, sem que, efetivamente, esteja havendo uma contraprestação eficiente do serviço prestado.

Os esgotos sanitários coletados nesta cidade de Cambé são conduzidos a quatro estações de tratamento, como segue:

1ª - ETE - Castelo Branco, com lançamento no Ribeirão Esperança, que deve integrar a Bacia do Tibagi;

2ª - ETE - São Domingos, com lançamento no Ribeirão Caçadores, que integra a Bacia do Paranapanema III;

3ª - ETE - Caçadores, com lançamento no Ribeirão Caçadores, (Zona Norte), da Bacia já citada;

4ª - ETE - Cambé III, com lançamento no Ribeirão Maracaju, que deve integrar a Bacia do Paranapanema.

Segundo o Instituto Ambiental do Paraná, através do ofício n.º 31/92, de 28 de dezembro de 1992, referidas Estações de Tratamento apresentam irregularidades, as quais, depois de constatadas, foram objeto de multas contra a Sanepar.

Os Ribeirões Esperança, Caçadores e Maracaju pertencem à classe 1, de conformidade com a Portaria n.º 08/91, de 19 de setembro de 1991, da Surehma, e por consequência, nos termos da Resolução n.º 20, de 18 de junho de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, tem como limites máximos aceitáveis de coliformes fecais um total de 1000 (um mil) por 100 mil litros (fls. 39 do inquérito civil), limite esse que, conforme os laudos anexos (fls. 92, 99, 106 e 113) estão sendo ultrapassados em decorrência do lançamento do esgoto sanitário coletado nesta cidade pela Sanepar, mesmo depois de "primariamente" tratado.

Conforme os laudos citados, a situação é a seguinte:

No efluente final, isto é, no ponto de lançamento do esgoto nas águas do Ribeirão Caçador, pela ETE São Domingos, foram detectados 3.000.000 de coliformes fecais, para um máximo permitido pelo CONAMA, de 1.000/100 ml; no mesmo Ribeirão, no efluente final da ETE Caçadores, constatou-se a presença de 130.000.000 de coliformes fecais, para um máximo permitido, também, de 1.000 por 100 litros; no efluente final da ETE Castelo Branco, do Ribeirão Esperança, foram encontrados 17.000.000 de coliformes fecais, para o mesmo máximo permitido já anunciado; e, na ETE, efluente final, CAMBE 111, com lançamento nas águas do Ribeirão Maracaju, foram encontrados 170.000.000 de coliformes fecais, para um máximo permitido de 1.000 por 100 ml.

Relativamente a essa última ETE -Cambé III, o IAP - Instituto Ambiental do Paraná,

no ofício n.º 31/92, afirma que o sistema de tratamento não tem nenhuma eficiência na redução do número de coliformes fecais.

O sistema adotado pela Sanepar para o tratamento dos esgotos sanitários desta cidade é primário compacto, onde a decantação e digestão dos sólidos ocorrem .

Apesar da reconhecida eficiência do sistema HALF/SANEPAR, este sistema, por ser apenas primário, não realiza o tratamento completo do esgoto sanitário, havendo assim, a necessidade da implantação do tratamento secundário para o atendimento ao exigido pela legislação, conforme afirma o mesmo Instituto Ambiental do Paraná, no ofício citado.

A Sanepar tem condições econômicas de implantar um sistema de tratamento de esgotos, neste município, que atenda à legislação, devendo ele ser tratamento secundário, tendo, para tanto, inúmeras alternativas, conforme gráfico anexo ao ofício n.º 31/92 (fls. 122 - Inquérito Civil), o qual, ainda que não seja o ideal (tratamento terciário) seria aceitável; o que não se aceita, de forma nenhuma é a poluição de ribeirões e córregos com o lançamento de esgotos sanitários com níveis elevadíssimo de coliformes fecais, com prejuízo ao meio ambiente e à saúde pública, vez que a população paga, mensalmente, pela prestação de um serviço que não está sendo eficiente.

A poluição desses ribeirões foi detectada pela Secretaria Municipal de Saúde Pública há mais de um ano, consoante faz prova o documento de fls 21 do Inquérito Civil anexo.

A própria Sanepar admite deficiência no sistema de tratamento da ETE Cambé III e afirma às fls. 48 que tem intenção de reverter a situação, isto em 16 de novembro de 1992, sem que até o momento se tenha notícias de medidas adotadas.

O Sr. Valler Roberto Maximiano formulou reclamação junto à Promotoria, em data de 29 de maio de 1992, alegando que a Sanepar poluiu o Córrego Caçadores, que passa nos fundos de sua propriedade, com despejo do tratamento de esgotos da cidade, causando-lhe enormes prejuízos, inviabilizando a produção de olericultura, atividade que explorava há mais de quatro anos, e a Sanepar ao tomar conhecimento dessa reclamação, às fls. 47 do inquérito civil, esclareceu que também se preocupa com o grau de comprometimento do Ribeirão Caçador haja visto que à montante do despejo do efluente do esgoto tratado, o manancial já recebe uma descarga de esgoto clandestino através da galerias de águas pluviais.

Essa denúncia da Sanepar tem procedência mas não se pode atribuir, exclusivamente, às ligações clandestinas de esgotos, o índice de poluição do Ribeirão Caçador, já que, 100 metros à montante do lançamento da ETE São Domingos, foi constatado (fls. 130 do inquérito civil) o número de 300.000 coliformes fecais (provavelmente esgoto clandestino) mas, no efluente final dessa ETE São Domingos, no momento em que a Sanepar lança o esgoto "tratado", o índice de coliformes fecais foi de 3.000.000, significando uma poluição dez vezes maior.

Se já existe um caso concreto de prejuízo, o risco à saúde pública é manifesto iminente, principalmente diante do avanço do cólera, que é uma doença de fácil transmissão por via hídrica; há uma preocupação, também quanto ao risco de

prejuízo à saúde daqueles que se utilizam das águas contaminadas pelos esgotos sanitários desta cidade.

É necessário que o principal agente poluidor adote providências urgentes para que essa poluição cesse, melhorando a eficiência do sistema de tratamento do esgoto sanitário, de tal forma que os córregos possam receber seus dejetos sem comprometimento da saúde e da vida das populações que de suas águas fazem uso, sobretudo porque, tal agente recebe, mensalmente, dos usuários do sistema; um pagamento pela prestação do serviço que, conseqüentemente, deve ser eficiente, em obediência ao que determina o art. 22 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor:

"Os órgãos Públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos " (grifei).

2- O Direito

A legitimidade para o Ministério Público ajuizar a presente ação tem respaldo no art. 129, Inc. III da Constituição Federal; no art. 120, Inc. III da Constituição Estadual; no § 1º. do art. 14 da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981; nos artigos 1º., Inc. I e V da Lei n.º 7. 347 de 24 de julho de 1985.

Segundo o que dispõe o § 1º. do art. 14 da Lei n.º 6. 938, de 31 de agosto de 1981:

"Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade ... "

Tem, a Sanepar, a obrigação de reparar o dano que causou ao meio ambiente e que poderá ser dimensionado através perícia.

O § 1º. do art. 1º. da Lei Estadual n.º 6.513, de 18 de dezembro de 1973, estabelece que:

"Considera-se poluição qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas das águas que possa constituir prejuízo à saúde, à segurança e ao bem estar das populações e ainda, possa comprometer a flora e a fauna aquática e a utilização das águas para fins agrícolas, comerciais, industriais e recreativas".

Não restam dúvidas de que o lançamento dos efluentes finais como se encontram, está causando poluição aos Ribeirões citados, devendo ser compelida a uma obrigação de fazer visando cessar a causa poluidora de nossos recursos hídricos, os quais devem ser preservados para as futuras gerações. E disto a Sanepar - Companhia de Saneamento do Paraná, tem conhecimento.

O lucro não pode ser buscado a qualquer custo mas de forma consciente, equilibrada, em respeito aos consumidores e ao futuro do planeta.

No art. 12 da Lei n.º 7 347, de 24 de julho de 1985, está consubstanciada a autorização para a concessão de liminar, na ação civil pública, com ou sem justificção previa.

Neste caso, a necessidade de concessão de liminar está devidamente comprovada pelo conjunto da prova documental contida no Inquérito Civil Público, sobretudo pelos Laudos do Instituto Ambiental do Paraná e pelo Ofício n.º 105/92, da Secretaria Municipal de Saúde Pública, de 28 de dezembro de 1992, onde se ressalta as conseqüências da poluição e do perigo à saúde da população que faz uso direto ou indireto das águas contaminadas por coliformes fecais, e ainda, pelo reclamo contido num abaixo assinado, firmado por moradores das áreas rurais que margeiam o Ribeirão Caçador onde se destaca a negligência da Sanepar, como agente poluidor.

3. O Pedido

Diante do que foi exposto requer-se a V. Exa. o seguinte:

- 1) seja esta recebida, registrada e autuada;
- 2) a concessão de LIMINAR, independentemente de justificção prévia, ou depois desta, com a oitiva de testemunhas que serão arroladas oportunamente, para o fim de determinar à Sanepar - Companhia de Saneamento do Paraná que, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da intimação do seu gerente local, implante sistema secundário de tratamento de esgotos em suas estações nesta cidade, em adequação à legislação pertinente, com fixação de multa diária, estipulada desde já, entre um e dez salários mínimos, para o caso de descumprimento da obrigação, no prazo fixado;
- 3) deferida a liminar, seja da mesma intimado o Sr. Gerente local;
- 4) a citação da requerida na pessoa do seu Diretor Presidente, em sua sede, situada na rua Engenheiro Rebouças, n.º 1.376, em Curitiba, Paraná, através de carta precatória, para que, no prazo legal, conteste a presente, querendo, pena de se presumirem certos e verdadeiros os fatos aqui articulados;
- 5) a produção de prova documental, testemunhal, pericial, arbitramento e outras em direito admitidas;
- 6) seja ainda, determinado à Sanepar, a partir da concessão da liminar, a realização de auto monitoramento mensal, através de laboratório oficial do IAP, com acompanhamento dos técnicos da Secretaria de Saúde Pública local, para demonstração do grau de eficiência de cada Estação de Tratamento de Esgoto desta cidade, com remessa dos laudos a este Juízo, impreterivelmente, até o dia 30 de cada mês a partir da intimação do Gerente local da Sanepar.

Finalmente, provado o quanto baste, seja esta julgada procedente, e condenada a requerida a implantar sistema secundário de tratamento de esgoto sanitário nesta cidade, em suas estações, em adequação à legislação pertinente, bem como condenada a reparar o dano causado ao meio ambiente e eventual prejuízo a ser

apurado pericialmente e ainda restituir aos usuários certo percentual da cobrança da tarifa de esgoto, a ser apurado em arbitramento, uma vez que a prestação de serviço não está sendo totalmente eficiente. Seja, ainda, condenada a requerida ao pagamento das custas do processo e demais cominações legais.

Dá a esta o valor de dez milhões de cruzeiros, e R. e A. com o inquérito civil n.º 01/92 junto,

P. Deferimento.

Cambé, 28 de dezembro de 1992.

LEONILDO DE SOUZA GROTA

Promotor de Justiça

MARIA TEREZA UILLE GOMES

Promotora de Justiça

ANEXO 3 – MODELOS DE FICHAS UTILIZADAS PELO SIM-MP

Ficha de Planos:

CADASTRO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO / PLANOS

Descrição do Planejamento:

Áreas de Atuação:

<input type="checkbox"/> Educação	<input type="checkbox"/> Renda	<input type="checkbox"/> Fundações e Terceiro Setor	<input type="checkbox"/> Patrimônio Público
<input type="checkbox"/> Saúde	<input type="checkbox"/> Meio Ambiente	<input type="checkbox"/> Justiça Social	<input type="checkbox"/> Criminal
<input type="checkbox"/> Trabalho	<input type="checkbox"/> Consumidor	<input type="checkbox"/> Institucional	<input type="checkbox"/> teste
<input type="checkbox"/> Moradia	<input type="checkbox"/> Eleitoral		

Ramo do Ministério Público:

☐ Ministério Público da União

☐ Ministério Público dos Estados

Documento:

Salvar | Salvar e ir para Programas | Cancelar

Ficha de Programas:

CADASTRO PROGRAMAS

- O cadastro de programas indica com base no Plano Anual de Atuação do Ministério Público "o que fazer" no próximo ano em suas diversas áreas de atuação;
- O cadastro de ações indica "como fazer" (ações) e onde fazer (subtítulo).
- Um programa admite várias ações.

• **Objetivos Gerais do Cadastro de Programas e Ações:**

- Dotar os agentes do Ministério Público que integram o SIM-MP de um banco de informações capaz de subsidiar efetivamente o processo de ação concreta com base em estratégia planejada.
- Canalizar o processo de alocação de recursos para as questões fundamentais eleitas como prioritárias.
- Dar maior transparência às ações concretas programadas pelo Ministério Público, evidenciando os produtos finais (bens e serviços) oferecidos à sociedade.
- Permitir a instituição de base para acompanhar a execução do orçamento.
- Conhecer os programas constantes do Plano Plurianual 2008-2011 e do Plano de Atuação Anual do Ministério Público.

Plano Estratégico:

Período: Ano Início: Ano Fim:

Nº:

Nome da Programa:

Número de Ações a serem desenvolvidas:

Objetivo:

Problema a resolver:

Público-alvo:

Quais as metas e indicadores que serão utilizados (quais medidas):

☐ IDH ☐ IDS ☐ IPC ☐ ODWs

☐ Outros

Salvar | Salvar e ir para Ações | Cancelar

Ficha de Ações:

ⓘ Verifique se todos os campos obrigatórios foram preenchidos e tente novamente

CADASTRO DE AÇÕES

Plano:	<input type="text" value="- selecione -"/>
Programa:	<input type="text" value="- selecione um Plano -"/>
Nº:	123 - 2
Título:	<input type="text"/> *
Tipo:	<input checked="" type="radio"/> Projeto <input type="radio"/> Atividade <input type="radio"/> Operações Especiais
Finalidade:	<input type="text"/> *
Quais as fases:	<input type="button" value="+ Adicionar"/>
Para quem é feito:	<input type="text"/> *
Qual o resultado:	<input type="text"/> *
Unidade Administrativa Responsável:	<input type="text"/> *
Implantação:	<input type="text"/> *
Etapas do Projeto:	<input type="button" value="+ Adicionar"/>
Onde é feito:	<input type="text"/> *
Base legal:	<input type="text"/> *
Prioridade:	<input type="text" value="- selecione -"/>

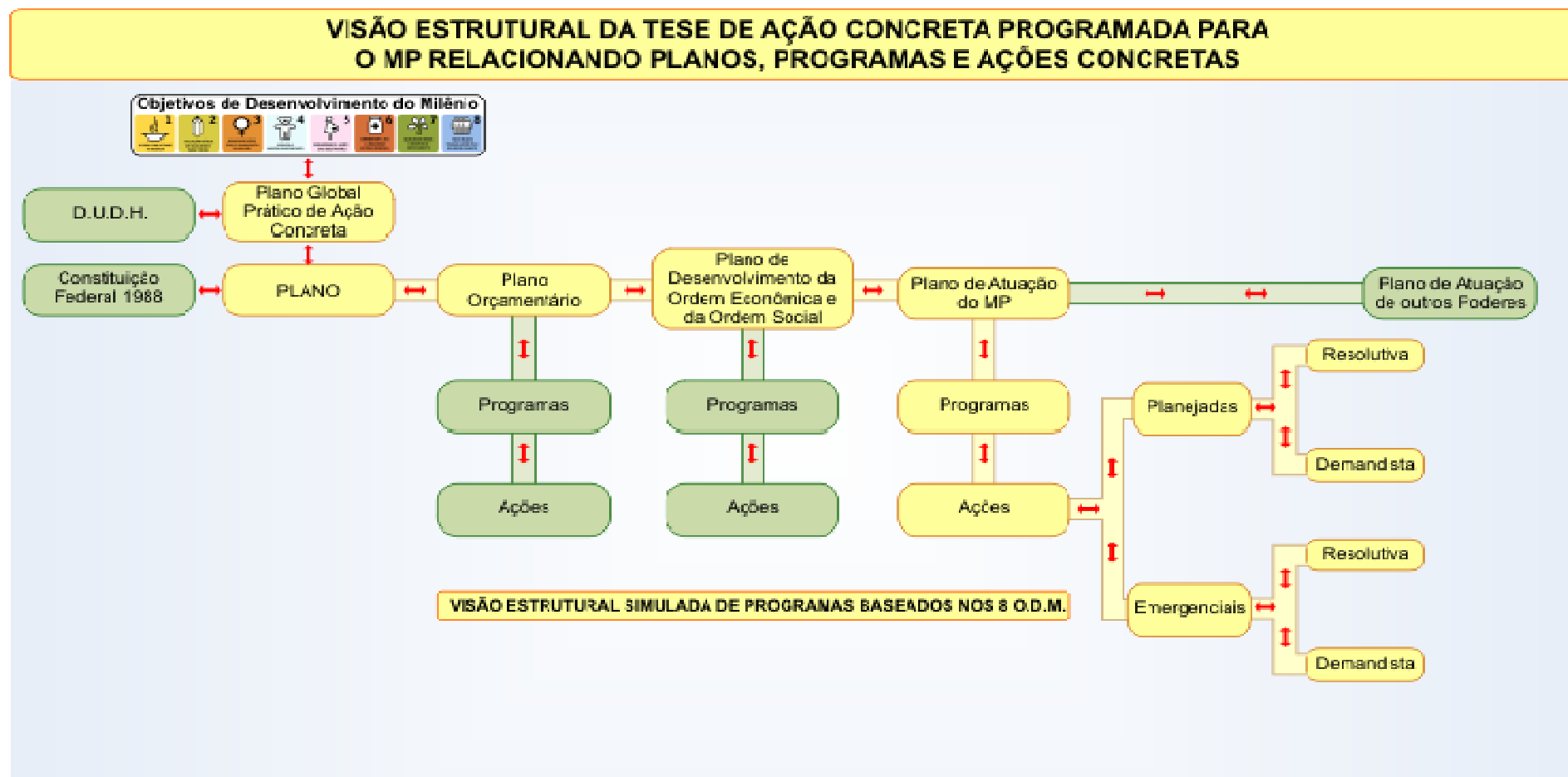
Salvar | Salvar e ir para Proposta Orçamentária | Cancelar

ANEXO 4 – ÍNDICES DE SANEAMENTO NO BRASIL – POR REGIÃO

Brasil – por Região	Déficit de Água	Déficit de Esgoto	Desafios
Norte	32,5%	98,28%	Problemas de saneamento básico e controle de atividades de pesca;
Nordeste	21,74%	86,78%	Escassez de água, doenças de veiculação hídrica e falta de disponibilização de água na zona rural e pequenos municípios;
Sudeste	6,47%	29,55%	Recuperação de rios, lagos e represas e redução dos custos do tratamento e a proteção de mananciais e aquíferos.
Sul	9,38%	82,15%	Proteção de mananciais e proteção da biodiversidade nos alagados
Centro-Oeste	20,29%	66,73%	Proteção do Pantanal.

Fonte: CLARKE; KING, 2005, p. 94.

ANEXO 5 – VISÃO ESTRUTURAL DA TESE DE AÇÃO CONCRETA PROGRAMADA PARA O MP RELACIONANDO PLANOS, PROGRAMAS E AÇÕES CONCRETAS



Fonte: www.simmp.org.br

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – QUADRO 1: DEMOCRACIA, DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS 8 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (2000/2015)

	Preâmbulo da DUDH de 1948	Preâmbulo da C.F.de 1988	O.D.M.
D E M O C R A C I A	<p>“Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da, liberdade da justiça e da paz no mundo; Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que a liberdade de palavra, de crença e de liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do homem comum; Considerando essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo Estado de Direito, para que o homem não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e opressão”; Considerando que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso, a Assembléia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal a ser seguido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdade, e, pela adoção de medidas progressivas, de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição”</p>	<p>“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança e o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da Republica Federativa do Brasil</p>	<p>O.D.M.</p> <p>O.D.M.</p> <p>1 a 8</p>

(continuação Quadro 1 - Democracia, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Constituição Federal e os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000/2015))

	Artigos da DUDH	Artigos da CF	O.D.M.
	1 Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos (...)	Art. 5º “caput” Todos são iguais perante a lei, (...) à liberdade (...)	3
D	2 Toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem qualquer distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política (...)	Art. 5º “caput” Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, ...	O.D.M. 3
E	3 Toda pessoa tem direito à vida , à liberdade e à segurança pessoal ;	Art. 5º, “caput” – (...) o direito à vida , à liberdade , à igualdade, à segurança (...)	
M	4 Ninguém será mantido em escravidão ou servidão;	Art. 7º, XIII – “Duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias (...)”.	
	5 Ninguém será submetido a tortura;	Art. 5º, III - Ninguém será submetido a tortura ...	
O	6 Toda pessoa tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecida como pessoa perante a lei ;	Art. 5º “caput” – Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigação, nos termos desta Constituição;	
C	7 Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei.	Art. 5º, “caput” – Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (,,)	
R	8 Todas as pessoas tem direito de receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo	Art. 5º, XXXV. - A lei não excluirá do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;	
A	9 Ninguém será arbitrariamente preso , detido ou exilado	Art. 5º Ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita (...)	
C	10 Toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública por parte de um tribunal ...	Art. 5º XXXVII – Não haverá juízo ou tribunal de exceção;	
I	11 Toda pessoa acusada de um ato delituoso tem o direito de ser presumida inocente até que	Art. 5º LVII – Ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;	
A	12 Ninguém será sujeito a interferências na sua vida privada , na sua família,	Art. 5º, X. São invioláveis, a intimidade, a vida privada , a honra e a imagem (...)	
	13 Toda pessoa tem direito à liberdade de locomção e residência	Art. 5º, XV É livre a locomção no território nacional em tempo de paz, (...)	
	14 Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países	Art. 5º, XV (...) podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar , permanecer ou dele sair com seus bens;	
	15 Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade	Art. 12. São brasileiros natos (...) naturalizados (...)	

(continuação Quadro 1 - Democracia, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Constituição Federal e os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000/2015))

D E M O C R A C I A	Artigos da DUDH	Artigos da CF	
	16 Os homens e mulheres de maior idade, sem qualquer restrição de raça, nacionalidade ou religião, têm o direito de contrair matrimônio e fundar uma família (...)	Art. 226. A família , base da sociedade, tem especial proteção do Estado.	
	17 Toda pessoa tem direito à propriedade , só ou em sociedade com outros (...)	Art. 5º XXII. É garantido o direito de propriedade .	
	18 Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento , consciência e religião (...)	Art. 5º, IV. É livre a manifestação de pensamento (...)	
	19 Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão ; (...)	Art. 5º, IX. É livre a expressão da atividade intelectual, (...)	
	20 Toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas	Art. 5º, XVI e XVII – todos podem reunir-se pacificamente (...); é plena a liberdade de associação (...)	

(continuação Quadro 1 - Democracia, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Constituição Federal e os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000/2015))

	Artigos da DUDH	Artigos da CF	
D E M O C R A C I A	Art. 21 Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país , diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos (...)	Art. 37 § 3º. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração direta e indireta (...)	
	22 Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público de seu país (...)	Art. 37, II. A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso (...)	
	23 Toda pessoa tem direito ao trabalho (...)	Art. 5º, XIII. É livre o exercício de qualquer trabalho (..)	ODM 8
	24 Toda pessoa tem direito a repouso e lazer (...)	Art. 7º XIV. Repouso salarial remunerado (...)	
	25 1. Toda pessoa tem direito à um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar , inclusive alimentação, vestuário, habitação , cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social.	Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição; Art. 227 e § 1º. Aplicação de percentual de recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil. Art. 227. (...)§ 1º o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente (..) inc. I – aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil.	ODM 1 3 4 5 6 7 8
	26 Toda pessoa tem direito à instrução (...)	Art. 6º. São direitos sociais a educação, (...); Art. 205 A educação, direito de todos e dever do Estado (...)	ODM 2
	27 Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural (...)	Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais (...)	ODM 8

(continuação Quadro 1 - Democracia, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Constituição Federal e os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000/2015))

D E M O C R A C I A	Artigos da DUDH	Artigos da CF	
	28 Toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser realizados	Art. 193 a 232 – Da ordem social	
	29 Toda pessoa tem deveres para com a comunidade, em que o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível (..)	Art. 3º, I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária;	ODM 8
	30 Nenhuma disposição da presente Declaração pode ser interpretada como reconhecimento do direito de exercer qualquer atividade ou praticar qualquer ato destinado à destruição dos direitos e liberdades aqui estabelecidos.	Art. 60 § 4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais;	

APÊNDICE 2 - QUADRO 2 : DEMOCRACIA, ODM, DUDH, ORFB E POLÍTICAS PÚBLICAS

D E M O C R A C I A	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM	D.U.D.H.	Objetivos da República Federativa do Brasil - ORFB	Políticas Públicas Previstas na Constituição Federal de 1988
	ODM 1	25.1	Inc. III – “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”	Política de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome; Política de Direitos Humanos;
	ODM 2	26	Inc. I e II – “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “garantir o desenvolvimento nacional”	Política de Educação; Política de Esportes e Lazer; Política de Direitos Humanos;
	ODM 3	7	Inc. IV – “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação”.	Política de Transversalidade de Gêneros nas Políticas Públicas; Política de Direitos Humanos;
	ODM 4	25.2	Inc. IV – “promover o bem de todos”	Políticas de Saúde; Política de Direitos Humanos;
	ODM 5	25.2	Inc. IV – “promover o bem de todos”	Política de Saúde; Política de Direitos Humanos;
	ODM 6	25.1	Inc. IV – “promover o bem de todos”	Política de Saúde; Política de Direitos Humanos;
	ODM 7	25.1	Inc. II – garantir o desenvolvimento nacional;	Política de Meio Ambiente; Política de Recursos Hídricos; Política de Direitos Humanos; Política de Desenvolvimento Urbano;
	ODM 8	29	Inc. II – garantir o desenvolvimento nacional;	Política Industrial, de Comércio e de Serviços; Política de Trabalho, Emprego e Renda; Política de Desenvolvimento Agrário; Política Agropecuária; Política Aquífera e Pesqueira; Política de Desenvolvimento Urbano; Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Política de Previdência Social; Política de Direitos Humanos; Política de Energia; Política de Integração Nacional; Políticas na área da Presidência da República; Política de Cultura; Política Nacional sobre Drogas; Política de Ciência, Tecnologia e Inovação; Política de Comunicações; Política Econômica; Política Monetária, cambial e de crédito; Política Externa; Política de Transportes; Política Portuária; Política de Defesa Nacional; Política na área de Planejamento; Política de Administração Financeira e Contábil da União; Política de Turismo; Política de Geologia, Mineração e Transformação Mineral; Política de Regulação de Mercado; outras Políticas Públicas que promovem o desenvolvimento.

(continuação Quadro 2 - Democracia, ODM, DUDH, ORFB e Políticas Públicas)

	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM	D.U.D. H.	Objetivos da República Federativa do Brasil - ORFB	Políticas Públicas Previstas na Constituição Federal de 1988
D E M O C R A C I A	ODM 8	29	Inc. II – garantir o desenvolvimento nacional;	Política Industrial, de Comércio e de Serviços; Política de Trabalho, Emprego e Renda; Política de Desenvolvimento Agrário; Política Agropecuária; Política Aquífera e Pesqueira; Política de Desenvolvimento Urbano; Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Política de Previdência Social; Política de Direitos Humanos; Política de Energia; Política de Integração Nacional; Políticas na área da Presidência da República; Política de Cultura; Política Nacional sobre Drogas; Política de Ciência, Tecnologia e Inovação; Política de Comunicações; Política Econômica; Política Monetária, cambial e de crédito; Política Externa; Política de Transportes; Política Portuária; Política de Defesa Nacional; Política na área de Planejamento; Política de Administração Financeira e Contábil da União; Política de Turismo; Política de Geologia, Mineração e Transformação Mineral; Política de Regulação de Mercado; outras Políticas Públicas que promovem o desenvolvimento.

APÊNDICE 3 - QUADRO 3: PRINCIPAIS DOCUMENTOS QUE INTEGRAM O SISTEMA GLOBAL E SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

Declarações	<ul style="list-style-type: none"> - Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); - Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972); - Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992).
Pactos	<ul style="list-style-type: none"> - Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).
Convenções	<ul style="list-style-type: none"> - Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948); - Convenção sobre a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979); - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); - Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); - Convenção Internacional Proteção dos Direitos de Trabalhadores Migrantes e seus Familiares (1990); - Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados; - Convenção sobre Zonas Úmidas (1971); - Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha (1972); - Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982); - Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972); - Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985); - Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB (1992); - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992); - Convenção sobre as Medidas a serem Adotadas para Proibir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedade Ilícitas dos Bens Culturais (1970); - Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969); - Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985); - Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994); - Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (1999); - Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950); - e Protocolos Adicionais às Convenções.

APÊNDICE 4 – QUADRO 4: POLÍTICAS PÚBLICAS, SUAS RELAÇÕES E ETAPAS

D E M O C R A C I A	D I R E I T O S H U M A N O S U N I V E R S A I S	C O N S T I T U I Ç Ã O F E D E R A L	D E S E N V O L V I M E N T O	P O L I T I C A S P U B L I C A S	<p>POLÍTICAS PÚBLICAS</p> <p>CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Agenda Política 2. Diagnóstico 3. Formulação da política pública 4. Estratégia e Decisão Política com vistas a garantir o Desenvolvimento 5. Detalhamento da Política em Planos e indicação de Programas 6. Inclusão dos Programas previstos nos Planos no Plano Plurianual 7. Gestão do Plano Plurianual: compreende implementação, controle, avaliação e revisão de programas <p>Objetivo principal da tese: pesquisar se e como o Ministério Público pode tensionar no campo da administração pública e controlar os Programas e respectivas ações governamentais, a fim de contribuir para o atingimento dos 8 Objetivos de Desenvolvimento Milênio até 2.015</p>
					<p>8 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILENIO</p>  <p>1. ACABAR COM A FOME E A MISÉRIA</p> <p>2. EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE PARA TODOS</p> <p>3. REDUZIR ENTRE OUTROS A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER</p> <p>4. REDUZIR A MORTALIDADE INFANTIL</p> <p>5. MELHORAR A SAÚDE DAS GESTANTES</p> <p>6. COMBATER A AIDS, A MALARIA E OUTRAS DOENÇAS</p> <p>7. QUALIDADE DE VIDA E RESPEITO AO MEIO AMBIENTE</p> <p>8. TODO MUNDO TRABALHANDO PELO DESENVOLVIMENTO</p>

APÊNDICE 5 - QUADRO 5: RELAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS TÍTULOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COM DESTAQUE PARA AS PALAVRAS DESENVOLVIMENTO E PLANOS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

TÍTULOS E CAPÍTULOS DA CF	POLÍTICAS PÚBLICAS NA C.F.	DESENVOLVIMENTO NA C.F.	PLANOS
Título I – Princípios Fundamentais (arts. 1º a 4º)	Política de Direitos Humanos (art. 1º a 4º); Política Externa (art. 4º);	Desenvolvimento Nacional (art.3º, II)	
Título II – Direitos e Garantias Fundamentais (arts. 5º a 17)	Política de Transversalidade de Gêneros nas Políticas Públicas (art.5º); Política de Trabalho, Emprego e Renda (art.6º, segs. e 170, VIII);	Desenvolvimento Tecnológico e Econômico do País (art. 5º, XXIX);	
Título III – Organização do Estado (arts. 18 a 43)	Política de Transportes (art. 22, IX e XI) ; Política Nacional de Recursos Hídricos (art. 21, XIX) ; Política Portuária (art. 21, XII, “f” e 175); Política de Integração Nacional (art. 23, X , art. 43 e 170, VII);	Desenvolvimento Econômico e Social (art. 21, IX e 43, II) ; Desenvolvimento Urbano (art. 21, XX); Desenvolvimento Nacional (art. 23, § ún.); Desenvolvimento do ensino (art. 34, VII, letra e; art. 35, inc. III); Desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade no serviço público (art. 39, § 7º); Desenvolvimento (art. 43, “caput”);	Planos Nacionais e Regionais (art. 21, inc. IX); Planos Regionais, integrantes de Planos Nacionais (art. 43, inc.II);
Título IV – Organização dos Poderes (arts. 44 a 135)	Política na área da Presidência da República (art. 84, II); Política de Comunicação do Governo (art. 84);	Planos e Programas de Desenvolvimento (art. 48, inc. IV; art. 58, § 2º, VI) ;	Plano Plurianual – PPA (art. 48, II); Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais de Desenvolvimento (art.48, IV); Plano de Governo (art. 49, IX e art. 84, XI); PPA (art. 84,XXIII);
Título V – Defesa do Estado e das Instituições Democráticas (arts. 136 a 144)	Política de Defesa Nacional (art. 136 e segs);		
Título VI – Tributação e Orçamento (arts. 145 a 169)	Política na área de Planejamento (art. 165 e segs e 174); Política de Administração Financeira e Contábil da União (art. 163, segs e 192);	Desenvolvimento Regional (art. 159, I, letra c)	Planos Regionais de Desenvolvimento (art. 159, inc. I, letra “c”); Plano Plurianual – PPA (art. 165, inc. I); Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais (art. 165, § 4º)

(continuação Quadro 5: Relação entre políticas públicas e os títulos da Constituição Federal, com destaque para as palavras desenvolvimento e planos previstas na Constituição Federal).

TÍTULOS E CAPÍTULOS DA CF	POLÍTICAS PÚBLICAS NA CF	DESENVOLVIMENTO NA CF	PLANOS NA CF
Título VII – Ordem Econômica e Financeira (arts. 170 a 192) Capítulos: I) Princípios Gerais da Atividade Econômica II) Política Urbana III) Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária IV) Sistema Financeiro Nacional	I) Política de Turismo (art. 180); Política de Energia (art. 22, IX e 177, V); Política de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (art. 22, XII e 177, V); Política de Regulação de Mercado (art. 174 e 175); Políticas Industrial, de Comércio e de Serviços (art. 170, § único e 218 § 4º); II) Política de Desenvolvimento Urbano (art. 182 e segs); III) Política de Desenvolvimento Agrário (art. 184 e segs); Política Agropecuária (art. 184 e segs); Política Aquífera e Pesqueira (art. 184 e segs); IV) Política Econômica (art. 22, VI e VII, 192, 145 a 162) ; Política Monetária, cambial e de crédito (art. 22, VI e VII, 192, 145 a 162);	I) Desenvolvimento Nacional Equilibrado o qual incorporará e compatibilizará os Planos Nacionais e Regionais de Desenvolvimento (art. 174, § 1º); Desenvolvimento Social e Econômico (art. 180); II) Desenvolvimento Urbano (art. 182, § 1º); IV) Desenvolvimento Equilibrado do País (art. 192);	I) Planos Nacionais e Regionais de Desenvolvimento (art. 174, § 1º); II) Plano Diretor (art. 182, § 1º); III) Plano Nacional de Reforma Agrária (art. 188);
Título VIII – Ordem Social (arts. 193 a 232) Capítulos: I) Disposição Geral II) Seguridade Social III) Educação, Cultura, e Desporto IV) Ciência e Tecnologia; V) Comunicação Social VI) Meio Ambiente	II) Política de Previdência Social (art. 6º, 201 e segs); Política de Saúde (art. 6º, 196 e segs); Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (art. 6º, 194 e segs); III) Política de Educação (art. 6º, 205 e segs); Política de Esportes e Lazer (art. 6º e 217); Política de Cultura (art. 215 e segs); IV) Política de Ciência, Tecnologia e Inovação (art. 218 e 219); V) Política de Comunicações (art. 220	II) Desenvolvimento Científico e Tecnológico (art. 200, inciso V); III) Desenvolvimento da Pessoa (art. 205); Desenvolvimento do ensino (art. 214); Desenvolvimento Cultural (art. 215, § 3º); IV) Desenvolvimento Científico e Desenvolvimento do sistema produtivo (art. 218 “caput” e § 2º)	III) Plano Nacional de Educação (art. 212 § 3º e art. 214); Plano Nacional da Cultura (art. 215, § 3º).

VII) Família, Criança, Adolescente e Idoso VIII) Índios	a 224); VI) Política de Meio Ambiente (art. 225 e segs e 170, VI)); VII) Política Nacional sobre Drogas (art.227 § 3º, inc. VII) ;		
Título IX – Disposições Constitucionais Gerais (arts. 233 a 250)			

APÊNDICE 6 – 13ª CONFERENCIA NACIONAL DE SAÚDE – RELATÓRIO FINAL E MOÇÕES – O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

a) Eixo I – Desafios para a efetivação do direito humano à saúde no Século XXI: Estado, Sociedade e Padrões de Desenvolvimento (TOTAL 193 itens do eixo + 89 inéditas):

Itens Destacados: 34. Cumprir as ações de atenção à saúde da mulher (...) com efetivação de política de planejamento familiar, enfatizando a atenção a adolescentes e à prevenção da mortalidade materna; 49. Aperfeiçoar o Sistema Nacional de Controle, Avaliação e Monitoramento dos indicadores de saúde, com investimento para a qualificação dos serviços de epidemiologia e vigilância em saúde; aprimoramento do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM); revitalização dos Comitês de Mortalidade Materna e Infantil; (...); 75. Que os governos federal, estaduais e municipais, em conjunto com o Ministério Público, estabeleçam as diretrizes e parâmetros para a aplicação de penalidades e punições às instituições públicas e privadas que não cumprirem a legislação vigente no que se refere ao Saneamento Básico e ao controle periódico da Qualidade da Água, visando a melhoria das condições de vida, moradia e saneamento; 85. Defender a Lei de Responsabilidade Social – Projeto de Lei nº. 210/06, que estabelece a prioridade do investimento social em relação ao investimento econômico na execução da Lei de Responsabilidade Fiscal; 86. Realizar auditoria da dívida externa brasileira; 89. Ampliar financiamento federal e articular outras fontes para investimentos em infraestrutura urbana e rural, meio ambiente e Saneamento Básico como condição para a saúde e qualidade de vida, sob controle dos conselhos das respectivas políticas setoriais; 102. O Governo Federal, o Ministério da Saúde, os estados e os municípios, em parceria com o Ministério Público e os demais parceiros, devem fazer cumprir a legislação referente à propaganda e à publicidade de bebidas alcoólicas, tabaco, medicamentos e outras áreas de saúde, garantindo a ética nas propagandas, informando a população, pelos meios de comunicação, sobre os riscos da automedicação, incluindo conhecimentos relacionados ao uso racional de medicamentos para os profissionais da saúde, ao uso e ao acondicionamento adequado destes; 116. Exigir que os gastos com Saneamento Básico não sejam usados como contrapartida do orçamento de saúde nas três esferas de governo; 123. Que o Ministério Público e o Poder Judiciário considerem e

tratem os desvios de recursos da saúde como crime hediondo; 124. Efetivar Política de Habitação com Programa de eliminação de todas as moradias precárias, contribuindo para a melhoria das condições de saúde e de qualidade de vida e para eliminação de doenças decorrente dessa precariedade, buscando parcerias com os Ministérios das Cidades e da Infraestrutura dos estados e municípios; 126. Que o Governo Federal, em parceria com o Ministério Público, gerencie a liberação de medicamentos, proibindo a comercialização e a distribuição dos medicamentos não aprovados pela ANVISA ou por órgãos reguladores de outros Países; 132. Ampliar as ações intersetoriais de inclusão social voltadas para pessoas vivendo com HIV/AIDS, hanseníase, hepatite C, tuberculose, anemia (...) para a garantia da preservação da dignidade humana e do direito de ir e vir para estas populações; 151. Que o Governo Federal cumpra a lei de Saneamento Básico, com a instituição de modalidade de repasse fundo a fundo para municípios e estados, com relação aos recursos hoje administrados pelo Ministério da Saúde e pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) para essa área; 161. Fortalecer o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) para o cumprimento de suas funções legais estabelecidas na Lei nº. 11.445/07, consideradas relevantes para as saúdes humana e ambiental, estimulando as populações da zona rural para o processo de reflorestamento por meio de ação articulada entre os Ministérios da Saúde, das Cidades, do Meio Ambiente e da Agricultura; 180. O Governo Federal e o Ministério Público devem garantir que a vigilância em saúde do trabalhador seja executada com a participação das unidades de saúde, levando em conta os níveis de atenção e as equipes multiprofissionais, com a participação dos Cerests e dos Conselhos de Saúde, por meio de comissões intersetoriais de saúde do trabalhador e em parceria com as Delegacias Regionais do Trabalho e do Instituto Nacional de Seguro Social; 188. Denunciar ao Ministério da Saúde, às secretarias de saúde, ao Ministério Público, aos Tribunais de Contas e à Controladoria-Geral da União toda e qualquer irregularidade nas equipes do PSF, entre as quais a redução de carga horária dos profissionais, desvios de função, equipes incompletas e o não cumprimento da Portaria nº. 648/06. 191. Exigir que a Vigilância Sanitária e o Conselho Federal de Medicina, com auxílio do Ministério Público, façam cumprir as leis nº. 5.991/73 e 9.787/98, as quais exigem dos profissionais médicos receitas legíveis, manuscritas ou datilografadas, com prescrição de medicamentos da farmácia básica (relação municipal de medicamentos) pelos nomes da Denominação Comum Brasileira;

(Eixo I Inéditas) – 39. Deve ser responsabilidade do Poder Público a produção de material educativo sobre direitos e deveres em relação ao assédio moral e sexual para a classe trabalhadora, bem como a execução de ações permanentes de defesa das vítimas de tais atos, por meio dos Ministérios da Saúde, Trabalho e Emprego, Justiça, bem como do Ministério Público do Trabalho. 59. Garantir a remessa das denúncias comprovadas pela vigilância sanitária ao Ministério Público quando de relevância pública;

b) Eixo II – Políticas públicas para a saúde e qualidade de vida: o SUS na Seguridade Social e o Pacto pela Saúde (244 itens do eixo II + 166 itens inéditos):

Itens Destacados: 4. Trabalhar pela ampla discussão de aprovação do projeto de lei de responsabilidade sanitária, a fim de garantir recursos das três esferas de governo para a implementação da Política de Saneamento Básico e Proteção do Meio Ambiente, com repasses fundo a fundo, atendendo especialmente as comunidades quilombolas, a população flutuante, ribeirinha, indígena, negra, os povos da floresta e rurais e os do movimento dos sem-terra, dando ênfase à inspeção sanitária das condições de trabalho, conscientizando a população urbana e rural sobre os possíveis riscos dos diferentes tipos de trabalho. 12. Reivindicar, junto ao Senado Federal, a aprovação imediata do PLC 89/2007 (...) e mantendo-se a interlocução com o Ministério Público; 58. Assegurar e investir nos Sistemas de Informação Integral para o SUS em todos os municípios, atendendo, inclusive, a população flutuante, como mecanismo de Controle de Regulação das Ações, por meio de implantação e implementação do cartão SUS e do prontuário eletrônico, bem como da integração dos bancos de dados já existentes (SIM, Sinasc, Sinan, SIA, SIH, SIAB, Sismasus e outros), estabelecendo padrões para representação e compartilhamento de dados em saúde, com garantia jurídica de privacidade e confidencialidade, assegurando a melhoria dos registros, dos bancos de dados e da geração de informações, objetivando o planejamento real e de qualidade das ações de saúde, a otimização dos recursos e a avaliação dos impactos das ações; 74. Instalar auditoria federal para investigar o processo de terceirização das ações de saúde, a aplicação dos recursos financeiros destinados aos municípios para controle de endemias e a descentralização desses serviços, bem como a revisão de todos os contratos de terceirização, extinguindo a possibilidade de novos contratos dessa natureza, em dissonância com os princípios e diretrizes do SUS. 190. Planejar e

organizar a rede hospitalar e de urgências, com a definição das responsabilidades nas três esferas de governo (...); 195. Garantir a aquisição contínua dos medicamentos padronizados, (...); Itens Inéditos: 162. Implantar um Sistema de informação para acompanhamento das decisões da 13ª Conferência Nacional de Saúde, detalhando os processos de encaminhamento, regulamentação, previsão e execução orçamentária e a implantação de cada uma das decisões; (Eixo II Inéditas): 23. Garantir a publicidade da Lei que pune a agressão ao funcionário público em exercício da sua atividade e encaminhar ao Ministério Público as denúncias de “trote” aos serviços de assistência à saúde – resgate SAMU 192 -, implementando e promovendo campanhas de divulgação das repercussões e conseqüências legais destes atos; 46. Implantação da Comissão Permanente de Investigação das condições de trabalho e meio-ambiente nos estados, composta pelo Ministério Público, pela Delegacia Regional do Trabalho, pelas entidades sindicais e demais entidades e instituições que integram o Controle Social; 69. Que o Ministério da Saúde, de forma articulada com o Ministério Público, os consulados, o Ministério das Relações Exteriores e órgãos afins busque, de forma ativa, o combate ao tráfico de seres humanos no interior do país e no exterior, a exploração sexual, a venda de órgãos e trabalho escravo, criando mecanismos de informação e orientação aos cidadãos. 76. Instituir campanha nacional para fiscalização de instituições asilares (abrigos penitenciários, hospitais psiquiátricos), encaminhando as denúncias ao Ministério Público e aos demais órgãos competentes;

c) Eixo III – A participação da sociedade na efetivação do direito humano à saúde (constaram 78 itens do eixo III e mais a inclusão de 90 itens inéditos):

Itens Destacados: 2. Que os Conselhos de Saúde articulem, em conjunto com os órgãos competentes e de forma contínua e permanente, a fiscalização do repasse de verbas aos hospitais universitários, contribuindo para a integração pesquisa/ensino/extensão e assistência; 4. Assegurar que as resoluções dos Conselhos de Saúde sejam homologadas pelo respectivo gestor no prazo máximo de quinze dias a contar da data de seu encaminhamento e, quando do não cumprimento desse prazo, que os conselhos encaminhem representação formal ao Ministério Público; 5. Os conselhos de saúde devem se articular com os Ministérios Públicos para a implementação de ações relativas à garantia do cumprimento de suas deliberações e o apoio aos usuários quanto aos seus direitos; 6. Fortalecer o

Sistema Nacional de Auditoria (SNA) nas três esferas de governo, com financiamento federal, para programar ações integradas de fiscalização às gestões municipais, estaduais e federal, em parceria com o Ministério Público, Tribunais de Contas dos Estados e da União e demais órgãos de controle; 8. Criar e implementar comissões de comunicação, informação e informática em saúde nos conselhos estaduais e municipais de saúde com o objetivo de subsidiá-las na divulgação de suas atividades, em defesa do SUS e para mobilização da sociedade e o fortalecimento do controle social, estimulando a criação de uma rede de comunicação entre os Conselhos de Saúde; 17. Que o Conselho Nacional de Saúde e os conselhos estaduais e municipais convoquem, periodicamente, as Conferências, preferencialmente no primeiro ano dos mandatos de governo, para que suas deliberações se constituam em diretrizes para as políticas de saúde, utilizando metodologias que possibilitem ampla participação, incluindo em sua programação a avaliação da implementação das propostas deliberadas em conferências anteriores e mobilizando todos os meios de comunicação para a divulgação de sua realização para a população; 18. O Conselho Nacional de Saúde e os Conselhos estaduais e municipais, em parceria com os entes federados em suas respectivas esferas, devem criar uma comissão permanente composta por delegados e conselheiros da saúde para monitorar a implementação das propostas deliberadas pelas conferências gerais e temáticas, realizando plenárias permanentes de avaliação com ampla participação popular e divulgação das informações pelos vários meios de comunicação. 21. Que o Conselho Nacional de Saúde solicite aos conselhos estaduais a relação de municípios que não participaram da etapa municipal da 13ª Conferência Nacional de Saúde, a fim de encaminhar uma indicação de auditoria ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) do Ministério da Saúde, em razão da flagrante falta de Controle Social; 23. Fortalecer os Conselhos de Saúde como instâncias deliberativas e fiscalizadoras dos serviços de saúde e suas pactuações, garantindo sua autonomia perante os poderes Executivo e Legislativo. 27. Incentivar a criação por lei, em todo o país, de Conselhos locais e distritais de saúde, com apoio e supervisão das três esferas de governo, como instâncias de Controle Social, recomendando a participação efetiva de usuários e trabalhadores no seu processo de implantação e desenvolvimento. 30. Ampliar a compreensão sobre a saúde a partir de uma abordagem intersetorial para assegurar a elaboração da Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e do Plano Plurianual da Saúde (PPA), com a participação dos Conselhos de saúde e da população, com base nos planos de saúde aprovados pelos conselhos, no Pacto pela Saúde e nos relatórios finais das conferências, garantindo que o repasse fundo a fundo seja transparente e equânime, tendo em vista as diferenças regionais e estabelecendo instrumentos de responsabilização da gestão em saúde que assegurem a execução das ações previstas nestes documentos; 35. Os Conselhos de saúde devem estabelecer parcerias com o sistema educacional nos três níveis de ensino para possibilitar a inserção de temáticas referentes ao controle social e ao SUS nos currículos escolares; 40. Exigir dos gestores a apresentação da prestação de contas e do relatório de gestão em audiências públicas, remetendo-os aos conselhos de saúde e divulgando-os amplamente em meio impresso e eletrônico; 42. Que o Conselho Nacional de Saúde promova estratégias para a integração setorial e intersetorial das instâncias de Controle Social nas três esferas de governo, incluindo Ministérios Públicos Estaduais e Federal, Tribunal de Contas e a sociedade civil organizada nos diferentes segmentos, a fim de garantir a legitimidade ao controle social, permitir o compartilhamento de informações sobre a saúde do país, a adoção de um modelo de desenvolvimento humano sustentável, uma agenda única de enfrentamento dos problemas sociais e a gestão participativa; que o Ministério da Saúde e as secretarias estaduais e municipais de saúde promovam maior integração com os Conselhos Tutelares, os Conselhos Gestores, os Conselhos de Saúde e outras entidades das três esferas de governo e Promotorias Públicas⁴⁹², para a garantia dos direitos da criança e do adolescente e para proporcionar ambiente social propício para o desenvolvimento sadio dos adolescentes e dos jovens; 66. Os Conselhos de Saúde devem implantar medidas que visem coibir o nepotismo, a participação de prestadores como representantes dos trabalhadores ou usuários que, em um mesmo conselho, tenham assento juntamente com pessoas com as quais possuam grau de parentesco (...); 67. Estabelecer prazo máximo de quinze dias para a nomeação, pelo chefe do poder executivo da esfera de governo correspondente, de presidente, mesa diretora e conselheiros de saúde, a contar da data do recebimento do pedido de nomeação, sob pena de encaminhamento de denúncia ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, para que sejam tomadas as

⁴⁹² Promotoria Pública foi substituída por Promotoria de Justiça

medidas cabíveis; 71. Assegurar autonomia administrativa e financeira aos Conselhos de Saúde nas três esferas do governo, transformando-os em unidades orçamentárias, com repasse fundo a fundo, para custear as ações do controle social aprovadas pelos respectivos Conselhos de Saúde, incluindo a realização de conferências, plenárias, seminários, fóruns e outros eventos que tratem de assuntos pertinentes ao Controle Social. 72. Que os Conselhos de Saúde criem comissões permanentes de orçamento e finanças, com acesso às contas dos Fundos de Saúde correspondentes para acompanhar e fiscalizar a aplicabilidade dos recursos financeiros destinados às ações e aos serviços de saúde. 78. Que o Ministério da Saúde, os estados, os municípios, o Ministério Público, os órgãos de Controle, como os Tribunais de Contas dos Estados e da União, e os Conselhos de Saúde das três esferas de governo garantam rapidez e eficiência na apuração e punição de fraudes e má veriação de recursos financeiros e materiais na saúde; (Eixo III – Inéditas) 21. Que o Ministério da Saúde e o Conselho Nacional de Saúde encaminhem às escolas do Ministério Público e de magistrados, solicitação para inserção, em suas grades curriculares, de conteúdo relacionado com o controle social no SUS e sua legislação a partir das Leis nº. 8.080 e 8.142/90 e das demais; 26. Que os Conselhos de saúde proponham ao Ministério Público a ampliação dos quadros de Promotores da Saúde para que estes possam estar presentes em todos os municípios, com o objetivo de fortalecer a atuação dos conselhos no cumprimento de seus papéis; 37. Garantir a participação da sociedade civil organizada, das associações de bairros e outros no efetivo acompanhamento e na fiscalização do programa de governo assistenciais, como: Programa “Luz para Todos”, “Bolsa Família” e outros benefícios de caráter assistencial. Fazer valer a lei no município, estado ou na federação nacional, com acompanhamento do Ministério da Saúde, da Segurança Alimentar e do Ministério Público; 43. Garantir que o município que tiver qualquer atendimento estadual ou federal (exemplo: hospitais ou ambulatório de saúde mental) só façam a municipalização destes serviços com acompanhamento do Conselho Nacional e às vistas do Ministério Público, para que os usuários não sejam afetados; 45. Recomendar ao Ministério Público instituição de Promotorias de Saúde nos municípios-pólo a fim de fortalecer o Controle Social no interior dos estados; 65. O Ministério da Saúde e as secretarias estaduais de saúde devem viabilizar a implantação e implementação das ouvidorias com disque-denúncia e estabelecer a integração destas aos respectivos Conselhos de Saúde, instituindo, com sua

atribuição, a apresentação sistemática de relatórios periódicos aos Conselhos, informando o número (quantidade), as características e a resolutividade das denúncias recebidas para fortalecer a gestão participativa do SUS, garantindo melhor fiscalização e encaminhamento dos casos, quando necessário, ao Ministério Público. 81. Que o Conselho Nacional de Saúde proponha ao Governo Federal que promova articulação entre Ministério da Saúde, o Ministério do Trabalho, o Ministério Público e o Ministério da Agricultura, entre outros, para o estabelecimento de política para coibir pagamento por produção aos cortadores de cana, uma das formas de trabalho mais desumanas e perversas, pois os trabalhadores têm seus ganhos atrelados à sua força de trabalho, o que os está levando à morte por exaustão nesse setor produtivo, a fim de garantir a dignidade desses trabalhadores.

Moções constantes do Relatório Final em que a atuação do Ministério Público foi referida:

Moção nº. 19 – “Apoio ao atendimento integral aos portadores de hidragirismo (intoxicação por mercúrio) (...) intercâmbio do SUS com CRST, Renast, MS, Ministério do Trabalho, Ministério Público e Universidade; Moção nº. 086 – “Apoio à melhoria das condições de vida e trabalho do trabalhador rural” – trata da organização da sociedade como “Fórum da Cidadania, Justiça e Cultura e Paz” que contou com a participação do Ministério Público de Campinas; Moção nº. 123 - “Contra a ausência das representações do Poder Judiciário e do Ministério Público nos municípios”. (Repudiamos a costumeira ausência do Poder Judiciário e do Ministério Público, nas pessoas do juiz de direito e do promotor público nas comarcas dos municípios do interior do país, impedindo o funcionamento adequado de instituições, como os conselhos tutelares e de saúde, que contribuem para a efetivação dos direitos do cidadão, e solicitamos que os citados fixem residência, imediatamente, nas comarcas onde estão designados e permaneçam nesses locais).

APÊNDICE 7 - QUADRO 6: ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS NO ÂMBITO DA UNIÃO

	ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS POR PROGRAMAS NO AMBITO DA UNIÃO DE ACORDO COM O ANEXO III da Lei nº 11.653/2008 (Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário e Ministério Público)	PROGRAMAS FINALISTICOS	PROGRAMAS DE APOIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS E ÁREAS AFINS	Apenas os Programas de Gestão da Política ali referida
1	Advocacia-Geral da União	-	01	
2	Atividades Padronizadas	-	03	
3	Câmara dos Deputados	01	-	
4	Controladoria Geral da União	-	01	
5	Gabinete da Presidência da República	05	07	
6	Justiça do D.F. e dos Territórios	01	-	
7	Justiça do Trabalho	01	-	
8	Justiça Eleitoral	01	-	
9	Justiça Federal	01	-	
10	Justiça Militar da União	01	-	
11	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	13	01	Gestão da Política Agropecuária
12	Ministério da Ciência e Tecnologia	08	01	Gestão da Política de Ciência e Tecnologia e Inovação;
13	Ministério da Cultura	10	01	Gestão da Política da Cultura
14	Ministério da Defesa	05	21	Gestão da Política de Defesa Nacional
15	Ministério da Educação	08	02	Gestão da Política de Educação
16	Ministério da Fazenda	02	12	Gestão da Política de Adm. Fin. E Contábil da União; Gestão da Política de Regulação de Mercados; Gestão da Política Econômica; Gestão da Política Monetária, Cambial e de Crédito;
17	Ministério da Integração Nacional	10	01	Gestão da Política de Integração Nacional;
18	Ministério da Justiça	09	06	(*) (não tem gestão de Política, tem Gestão e apoio Institucional na Área da Justiça)
19	Ministério da Previdência Social	05	02	Gestão da Política de Previdência Social
20	Ministério da Saúde	12	01	Gestão da Política de Saúde
21	Ministério das Cidades	08	02	Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano
22	Ministério das Comunicações	04	01	Gestão da Política de Comunicações
23	Ministério das Relações Exteriores	04	03	Gestão Política Externa

(continuação Quadro 6 - Órgãos Responsáveis pela Implementação de Programas no Âmbito da União)

24	Ministério de Minas e Energia;	21	02	Gestão da Política de Energia e Política de Geologia, Mineração e Transformação Mineral
25	Ministério do Desenvolvimento Agrário;	10	01	Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário
26	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;	05	01	Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
27	Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior;	08	01	Gestão das Políticas Industrial, de Comércio e de Serviços;
28	Ministério do Esporte;	04	01	Gestão da Política de Esporte e Lazer
29	Ministério do Meio Ambiente;	14	03	Gestão Política de Meio Ambiente; Política de Recursos Hídricos;
30	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;	03	07	Gestão Política na Área de Planejamento;
31	Ministério do Trabalho e do Emprego;	09	01	Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda;
32	Ministério do Turismo;	02	01	Gestão da Política de Turismo;
33	Ministério dos Transportes;	09	01	Gestão da Política de Transportes;
34	Ministério Público da União;	01	-	-
35	Sec. Especial de Aquicultura e Pesca;	02	01	Gestão da Política Aquífera e Pesqueira;
36	Sec. de Pol.de Promoção da Igualdade Racial;	02	-	
37	Sec. de Políticas para Mulheres;	02	01	Gestão da Política da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas;
38	Secretaria de Políticas de Portos;	-	01	Gestão da Política Portuária;
39	Secretaria dos Direitos Humanos;	10	01	Gestão da Política de Direitos Humanos;
40	Senado Federal	01	-	-
41	Superior Tribunal de Justiça	01	-	-
42	Supremo Tribunal Federal	01	01	-
43	Tribunal de Contas da União	-	01	-

APÊNDICE 8 - RELAÇÃO DOS PROGRAMAS PREVISTOS NO PLANO
PLURIANUAL QUE ENFATIZAM O TERMO “DESENVOLVIMENTO”

Programa Acesso à Alimentação
Programa de Agricultura Familiar (Pronaf)
Programa de Ampliação e Modernização das Instituições Financeiras Oficiais
Programa de Análise e Difusão da Política Externa Brasileira
Programa de Aperfeiçoamento do Trabalho e da Educação na Saúde
Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário
Programa de Aprimoramento da Execução Penal
Programa de Aprimoramento dos Serviços Postais
Programa de Artesanato Brasileiro
Programa de Assentamentos para Trabalhadores Rurais
Programa de Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada
Programa de Assistência e Cooperação das Forças Armadas à Sociedade
Programa de Assistência Jurídica Integral e Gratuita
Programa de Atenção Básica em Saúde
Programa Brasil Alfabetizado e de Educação de Jovens e Adultos
Programa Brasil com Todo Gás
Programa Brasil Escolarizado
Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento
Programa Brasil Patrimônio Cultural
Programa Brasil Quilombola
Programa Brasil Universitário
Programa Brasil Som e Imagem
Programa de Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres
Programa de Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social
Programa de Crédito Orientado ao Desenvolvimento e Geração de Emprego e Renda
Programa de Defesa da Ordem Jurídica (do Ministério Público da União)
Programa de Descentralização dos Sistemas de Transportes Ferroviário Urbano de Passageiros
Programa de Educação para a Diversidade e Cidadania
Programa de Educação Previdenciária
Programa de Desenvolvimento da Agricultura Irrigada
Programa de Desenvolvimento da Agroenergia
Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura
Programa de Desenvolvimento da Educação Especial
Programa de Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica
Programa de Desenvolvimento Sustentável da Pesca
Programa de Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio
Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento
Programa de Desenvolvimento da Economia Cafeeira
Programa de Desenvolvimento do Agronegócio no Comercio Internacional
Programa de Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau

Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial para Inserção Social
Programa de Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio
Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Programa de Desenvolvimento da Infraestrutura Aeroportuária
Programa de Desenvolvimento da Educação Especial
Programa de Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica
Programa de Desenvolvimento do Mercado de Valores Mobiliários
Programa de Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional
Programa de Desenvolvimento dos Mercados de Seguros
Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido
Programa de Desenvolvimento Macrorregional Sustentável
Programa de Desenvolvimento Institucional da Política Rodoviária Federal
Programa de Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Energia
Programa de Mineração e Desenvolvimento Sustentável
Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Áreas de Petróleo e Gás Natural
Programa de Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento
Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
Programa de Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte
Programa de Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora
Programa de Desenvolvimento do Sistema de Propriedade Intelectual
Programa de Desenvolvimento de Competências em Gestão Pública
Programa de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura
Programa de Desenvolvimento da Aviação Civil
Programa de Controle Externo
Programa de Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção
Programa de Desenvolvimento da Aviação Civil
Programa de Desenvolvimento de Competências em Gestão Pública
Programa de Desenvolvimento do Mercado de Valores Mobiliários
Programa de Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional
Programa de Desenvolvimento dos Mercados de Seguros, Previdência Complementar Aberta e Capitalização
Programa de Desenvolvimento Institucional da Política Rodoviária
Programa de Fortalecimento da Capacidade de Gestão Pública
Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana
Programa de Reforma do Judiciário
Programa de Promoção da Justiça e da Cidadania
Programa de Gestão e Apoio na Área da Justiça

APÊNDICE 9 – QUADRO 7: RELAÇÃO DE ALGUNS FUNDOS E OS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS POR SUA GESTÃO

FUNDO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA GESTÃO	LEGISLAÇÃO REGULAMENTADORA
Fundos regionais - FDA e FDN – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste	Cabe ao Ministério da Integração Nacional estabelecer as diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos	Art. 27, inc. XIII da Lei nº 10.683/2003)
FCEP – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	Cabe ao Presidente da República indicar os membros do Conselho Consultivo e de Acompanhamento e o órgão gestor do Fundo	Emenda Constitucional nº. 31, de 14 de dezembro de 2000. Este fundo foi regulado pela Lei Complementar nº. 111, de 6 de julho de 2001
FUNAD – Fundo Nacional Antidrogas	Cabe à Secretaria Nacional Antidrogas, vinculada à Presidência da República, a gestão deste Fundo	Art. 6º, § 2º, da Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003
FNS – Fundo Nacional de Saúde	O Fundo Nacional de Saúde é o gestor financeiro, na esfera federal, dos recursos do SUS	Art. 30, inciso VII da Constituição Federal e Decreto nº. 3.964, de 10.10.2001
FUNAS – Fundo Nacional de Assistência Social	Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a gestão do Fundo	Art. 27, inc. II, letra “i”, da Lei nº. 10.683/2003, incluída pela Lei nº. 10.869, de 2004
FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	Administrado por um Conselho Diretor vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia	Decreto-lei nº. 719, de 31 de julho de 1969, restabelecido pela Lei nº. 8.172, de 18 de janeiro de 1991
FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica	A distribuição de recursos é assegurada mediante a criação de um fundo de natureza contábil – FUNDEB (antigo FUNDEF)	Previsto no artigo 60, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Inciso acrescentado pela E.C. nº. 53, de 19.12.2006).

(continuação do Quadro 7: Relação de alguns fundos e os órgãos responsáveis pela sua gestão)

FUNDO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA GESTÃO	LEGISLAÇÃO REGULAMENTADORA
FPE e FPM – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios		Observadas as determinações contidas no artigo 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a partir da Constituição Federal de 1988, e legislação subsequente alusiva ao sistema tributário nacional
FGT – Fundo Geral de Turismo	Ministério do Turismo	Art. 27, inc. XXIII, letra “e” da Lei nº. 10.869, de 2004
FSE – Fundo Social de Emergência		Previsto no artigo 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
FMM – Fundo de Marinha Mercante	Compete ao Ministério dos Transportes a formulação e supervisão da execução da política referente a este Fundo	Art. 27, § 8º, inc. V da Lei nº. 10.683, de 28.05.2003

APÊNDICE 10 - QUADRO 8: AMOSTRA DO PPA (2008/2011) APRESENTADO SOB A FORMA DE PROGRAMAS FINALÍSTICOS E RESPECTIVAS AÇÕES, COM BASE NA LEI Nº. 11.653, DE 07.04.2008

<p>ODM 4, 5 e 6</p>	<p>PROGRAMA 1220 - Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada Objetivo de Governo: promover o acesso com qualidade à Seguridade Social sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização. Objetivo Setorial: ampliar o acesso da população aos serviços de que necessita e promover a qualidade e a humanização na atenção à saúde. Objetivo do Programa: ampliar o acesso da população aos serviços ambulatoriais e hospitalares do Sistema Único de Saúde, na busca da equidade, da redução das desigualdades regionais e da humanização de sua prestação. Ações: a) Projetos - construções e Ampliação de Hospitais ali especificados; implantações de Centro de Alta Complexidade em Oncologia; implantação de Hospital Público HC para Criança; b) Atividades – aperfeiçoamento, avaliação e desenvolvimento de ações e serviços especializados em diversas áreas; estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde; Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - Samu 192;</p>
<p>ODM 1</p>	<p>PROGRAMA 1049 – Acesso à Alimentação Ações: a) Projetos – construção de cisternas para armazenamento de água; b) Atividades – acesso à água para produção de alimentos para o autoconsumo; apoio à instalação de restaurantes e cozinhas populares; aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar; distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos; melhoria das condições socioeconômicas das famílias;</p>
<p>ODM 6</p>	<p>PROGRAMA 1293 – Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos Ações: a) Projetos – apoio à implantação de Unidade de Produção de Medicamentos; implantação de farmácias populares; b) Atividades – apoio para aquisição e distribuição de medicamentos excepcionais; atendimento à população com medicamentos para tratamento dos portadores de HIV/AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis; promoção de assistência farmacêutica e insumos estratégicos na atenção básica à saúde.</p>
<p>ODM 2</p>	<p>PROGRAMA 1061 – Brasil Escolarizado Ações: a) Projetos – vetado; b) Atividades - capacitação e formação inicial e continuada, a Distância, de Professores e Profissionais para a Educação Pública; Distribuição de acervos bibliográficos; distribuição de materiais e livros didáticos; funcionamento do ensino médio na Rede Federal; Infra-estrutura de Comunicações para a Educação Pública; Infra-Estrutura de Tecnologia da Informação para a Educação Pública; c) Operações Especiais – apoio ao transporte escolar na educação básica; complementação da União ao FUNDEB (Físico Financeiro – (Norte 2008 R\$ 684.807.285 e 2011 1.842.178.430; Nordeste 2008 R\$ 2.452.423.695 e 2011 6.515.821.570); Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica).</p>

APÊNDICE 11 - QUADRO 9: AMOSTRA DO PPA (2008/2011) APRESENTADO SOB A FORMA DE PROGRAMAS DE APOIO AS POLÍTICAS E ÁREAS AFINS, E RESPECTIVAS AÇÕES, PREVISTOS NA LEI Nº. 11.653, DE 07.04.2008

ODM 3	<p>PROGRAMA 0155 - Gestão da Política de Direitos Humanos</p> <p>Objetivo do Governo: fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos.</p> <p>Objetivo Setorial: promover a inserção da temática dos direitos humanos de forma transversal nas políticas públicas.</p> <p>Objetivo do Programa: coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas nas áreas de Direitos Humanos.</p>
ODM 8	<p>PROGRAMA 0797 - Prospecção e Avaliação de Políticas Públicas</p> <p>Órgão Responsável: Gabinete da Presidência da República</p> <p>Objetivo: contribuir para a qualidade dos processos decisórios, mediante a provisão de suporte técnico à prospecção dos problemas de desenvolvimento, à formulação, monitoramento e avaliação de ações governamentais e ao aperfeiçoamento do planejamento governamental de médio e longo prazos.</p> <p>Ações:</p> <p>a) Projetos: construção do Edifício-sede do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA;</p> <p>b) atividades: gestão e administração do programa.</p>
ODM 7	<p>PROGRAMA 1102 - Agenda 21</p> <p>Objetivo de Governo: reduzir as desigualdades a partir das potencialidades locais do Território Nacional.</p> <p>Objetivo Setorial: promover e difundir a gestão ambiental, a produção e o consumo sustentável nos ambientes urbanos e rurais e nos territórios dos povos e comunidades tradicionais.</p> <p>Objetivo do Programa: promover a internalização dos princípios e estratégias da Agenda 21 Brasileira na formulação e implementação de políticas públicas nacionais e locais para estabelecer as prioridades a serem executadas em parceria governo-sociedade, na perspectiva de constituição de sociedades sustentáveis.</p> <p>Ações: não consta</p>

(continuação do Quadro 9: Amostra do PPA (2008/2011) apresentado sob a forma de programas de apoio às políticas e áreas afins, e respectivas ações...)

<p>ODM 8</p>	<p>Programas de modernização e transparências das Instituições de Justiça (onde se insere o Ministério Público):</p> <p>Programa Reforma do Judiciário Objetivo de Governo: promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade das pessoas. Objetivo Setorial: democratizar e aperfeiçoar o acesso à justiça e à cidadania. Objetivo do Programa: modernizar e promover a transparência das Instituições do Sistema de Justiça e democratizar o acesso à Justiça, com a implementação de políticas públicas e efetivação dos direitos e garantias dos cidadãos. Público-alvo: Instituições. Operadores do Direito e Sociedade Civil. Órgão responsável: Ministério da Justiça</p> <p>Programa Promoção da Justiça e da Cidadania Objetivo do Governo e Setorial: os mesmos objetivos do Programa Reforma do Judiciário. Objetivo do Programa: promover a formulação, a implementação e o monitoramento de políticas públicas e serviços nacionais e internacionais de justiça e cidadania para a consolidação da democracia. Público-alvo: vítimas e potenciais vítimas do tráfico de pessoas e familiares e agentes que atuam na prevenção, repressão e assistência às vítimas; etc. Órgão responsável: Ministério da Justiça</p>
-------------------------	--

APÊNDICE 12 - QUADRO 10: ÓRGÃOS DE ASSESSORAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Dos Órgãos de assessoramento imediato da Presidência da República	Competência dos referidos órgãos para assessorar o Presidente da República na fase de formulação	Relação dos órgãos de assessoramento imediato com Conselhos
I. Conselho de Governo;	diretrizes da ação governamental, em dois níveis de atuação: Conselho de Governo e Câmaras do Conselho de Governo.	
II. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social;	políticas e diretrizes, voltadas ao desenvolvimento econômico e social.	
III. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;	políticas e definição de diretrizes para a garantia do direito humano à alimentação (combate à fome).	Conselho do Programa Comunidade Solidária;
IV. Conselho Nacional de Política Energética ⁴⁹³ ;	políticas e diretrizes de energia.	
V. Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte;	políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens.	
VI. Advogado-Geral da União;	em assuntos de natureza jurídica.	
VII. Assessoria Especial do Presidente da República;	assistir direta e imediatamente no desempenho de suas atribuições.	
I. Controladoria-Geral da União;	Em assuntos e providências no âmbito do P.Exec., atinentes à defesa do patrimônio, prevenção e combate à corrupção e outros; Sistema de Controle Interno do Poder Executivo ⁴⁹⁴ .	Conselho de Transparência Pública e Controle à Corrupção;
II. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres;	Na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres; e elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e demais esferas de governo.	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher;

⁴⁹³ Lei nº. 9.478, de 06 de agosto de 1997, e institui o Conselho Nacional de Política Energética.

⁴⁹⁴ Art. 74 da Constituição Federal e Decreto nº, 3.591, de 6 de setembro de 2000, e arts. 17 e 18 da Lei 10.683, de 28 de maio de 2003.

(continuação do Quadro 10 - Órgãos de Assessoramento da Presidência da República)

Dos órgãos que também integram a Presidência da República	Competência dos órgãos que integram a Presidência da República para assessoramento e planejamento: (competete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República)	Relação dos órgãos de assessoramento imediato com Conselhos
III. Secretaria Especial de Direitos Humanos.	Na formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção dos direitos da cidadania, da criança, do adolescente, do idoso ⁴⁹⁵ e das minorias e à defesa das pessoas com deficiência e promoção da sua integração à vida comunitária, bem como coordenar a política nacional de direitos humanos, em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos; e, ainda, atuar em favor da ressocialização e da proteção dos dependentes químicos; Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - SINASE ⁴⁹⁶ ; Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD ⁴⁹⁷ .	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana ⁴⁹⁸ ; Conselho Nacional de Combate à Discriminação ⁴⁹⁹ ; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência; Conselho Nacional dos Direitos do Idoso ⁵⁰⁰ .
IV. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.	Na formulação de políticas afirmativas para a igualdade racial.	
V. Secretaria Especial de Portos.	Na formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários e marítimos; e participação no planejamento estratégico, o estabelecimento de diretrizes para sua implementação e a definição das prioridades dos programas de investimentos.	
VI. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República	Na elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional. Compete, também, o planejamento nacional de longo prazo; a discussão das opções estratégicas do País; a articulação com o governo e a sociedade para formular a estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo.	

⁴⁹⁵ Lei nº. 8.842, de 04 de janeiro de 1994.

⁴⁹⁶ Anexo III da Lei nº. 11.653, de 07.04.2008.

⁴⁹⁷ Art. 24 da Lei nº. 10.683, de 28.05.2003.

⁴⁹⁸ Incluído pela Lei nº. 11.958, de 2009.

⁴⁹⁹ Decreto nº. 5.397, de 22 de março de 2005.

⁵⁰⁰ Decreto nº. 5.109, de 17 de junho de 2004.

APÊNDICE 13 - QUADRO 11: MINISTÉRIOS DE ESTADO

Ministérios de Estado por ordem alfabética	Seleção de assuntos que constituem áreas de competência dos Ministérios, com destaque para a palavra “política”	Seleção de assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério, com destaque para “planejamento”, “planos”, “serviços”, “sistemas” e “avaliação”	Seleção dos respectivos Conselhos que integram a estrutura básica dos Ministérios, (foram selecionados os Conselhos previstos na Lei 10.683/03)
1. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Política Agrícola ⁵⁰¹ ; política relativa ao café, açúcar e álcool.	Planejamento e exercício da ação governamental nas atividades (...) ⁵⁰²	Conselho Nacional de Política Agrícola; o Conselho Deliberativo da Política do Café.
2. Ministério das Cidades	Política de Desenvolvimento Urbano; políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano ⁵⁰³ .	Planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de(...) ⁵⁰⁴ ; Sistemas Urbanos de Água ⁵⁰⁵ ; Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico ⁵⁰⁶ ; Serviços públicos de saneamento básico ⁵⁰⁷ ; serviços urbanos de água e esgoto ⁵⁰⁸ .	Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social; Conselho das Cidades; Conselho Nacional de Trânsito.
3. Ministério da Ciência e Tecnologia	Política nacional de pesquisa científica e tecnológica; política de desenvolvimento de informação e automação; política de biossegurança; política espacial; política nuclear.	Planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades da ciência e tecnologia ⁵⁰⁹ .	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia; Conselho Nacional de Informática e Automação.
4. Ministério das Comunicações	Política nacional de telecomunicações; política nacional de radiodifusão; política nacional de comunicação.	Serviço postal; serviços de radiodifusão ⁵¹⁰ ; serviços de comunicação ⁵¹¹ .	Conselho de Comunicação Social ⁵¹² .

⁵⁰¹ Art. 187 da Constituição Federal e Lei nº. 8.174, de 30 de janeiro de 1991.

⁵⁰² Art. 27, I, p, da Lei nº. 10.683, de 28.05.2003.

⁵⁰³ Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, estabelece as diretrizes nacionais para a política federal de saneamento.

⁵⁰⁴ Art. 27, III, letra “e” da Lei nº. 10.683, de 28.05.2003.

⁵⁰⁵ Art. 27, inc. II, letra f, da Lei nº. 10.683, de 28.05.2003.

⁵⁰⁶ Art. 53 da Lei nº. 11.445, de 05.01.2007.

⁵⁰⁷ Lei nº. 11.445, de 05.01.2007.

⁵⁰⁸ Anexo III da Lei nº. 11.653, de 07.04.2008.

⁵⁰⁹ Art. 27, IV, letra “b” da Lei nº. 10.683.

(continuação Quadro 11 – Ministérios de Estado)

Ministérios de Estado por ordem alfabética	Seleção de assuntos que constituem áreas de competência dos Ministérios, com destaque para a palavra “política”	Seleção de assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério, com destaque para “planejamento”, “planos”, “serviços”, “sistemas” e “avaliação”	Seleção dos respectivos Conselhos que integram a estrutura básica dos Ministérios, (foram selecionados os Conselhos previstos na Lei 10.683/03)
5. Ministério da Cultura	Política nacional de cultura.		Conselho Nacional de Política Cultural.
6. Ministério da Defesa	Política de defesa nacional; política e estratégia militares; política de mobilização nacional; política de ciência e tecnologia nas Forças Armadas; política de comunicação social nas Forças Armadas; política de remuneração dos militares e pensionistas; política nacional de exportação de produtos de defesa; política marítima nacional ⁵¹³ ; política aeronáutica nacional e atuação na política nacional de desenvolvimento das atividades aeroespaciais.	Serviço militar obrigatório ⁵¹⁴ , serviço de saúde das forças armadas ⁵¹⁵ .	Conselho de Aviação Civil; Conselho Militar de Defesa.
7. Ministério do Desenvolvimento Agrário	Política de Desenvolvimento Agrário		Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; Conselho Curador do Banco da Terra.
8. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Política nacional de desenvolvimento social e combate à Fome; política nacional de segurança alimentar e nutricional; política nacional de assistência social; política nacional de renda de cidadania.	Sistema Único de Assistência Social – SUAS.	Conselho Nacional de Assistência Social; Conselho de Articulação de Programas Sociais; Conselho Gestor do Programa Bolsa Família.

⁵¹⁰ Art. 21, inc. XII “a” e Lei nº. 9.612, de 19 de fevereiro de 1998.

⁵¹¹ C.F. art. 155, inc. II;

⁵¹² C.F. art. 224; Lei nº. 8.389, de 30.12.1991.

⁵¹³ Decreto nº. 1.265, de 11 de outubro de 1994.

⁵¹⁴ C.F. art. 14, § 2º;

⁵¹⁵ Anexo III da Lei nº. 11.653/2008.

(continuação Quadro 11 – Ministérios de Estado)

Ministérios de Estado por ordem alfabética	Seleção de assuntos que constituem áreas de competência dos Ministérios, com destaque para a palavra “política”	Seleção de assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério, com destaque para “planejamento”, “planos”, “serviços”, “sistemas” e “avaliação”	Seleção dos respectivos Conselhos que integram a estrutura básica dos Ministérios, (foram selecionados os Conselhos previstos na Lei 10.683/03)
9. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Política de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços; políticas de comércio exterior.	Sistema de Propriedade Industrial ⁵¹⁶ .	Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial; Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação.
10. Ministério da Educação	Política de Educação.	Sistema Federal de Ensino ⁵¹⁷ ; Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES; Avaliação, informação e pesquisa educacional ⁵¹⁸ .	Conselho Nacional de Educação.
11. Ministério do Esporte	Política Nacional de Desenvolvimento na prática dos esportes.	Planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo aos esportes e de ações de democratização da prática esportiva e inclusão social por intermédio do esporte ⁵¹⁹ ; Avaliação dos planos e programas ⁵²⁰ .	Conselho Nacional do Esporte.

⁵¹⁶ Anexo III da Lei nº. 11.653, de 07.04.2008.

⁵¹⁷ C.F. art. 211, § 1º.

⁵¹⁸ Art. 27, inc. X, letra “d”.

⁵¹⁹ Art. 27, inc. XI, letra “d” da Lei nº. 10.683, de 28.05.2003.

⁵²⁰ Art. 27, inciso XI, letra “d” da Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003.

(continuação Quadro 11 – Ministérios de Estado)

Ministérios de Estado por ordem alfabética	Seleção de assuntos que constituem áreas de competência dos Ministérios, com destaque para a palavra “política”	Seleção de assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério, com destaque para “planejamento”, “planos”, “serviços” e “sistemas” e “avaliação”	Seleção dos respectivos Conselhos que integram a estrutura básica dos Ministérios, (foram selecionados os Conselhos previstos na Lei 10.683/03)
12. Ministério da Fazenda	Política, administração, fiscalização e arrecadação tributária e aduaneira; política de regulação de mercados; política econômica; políticas monetária, cambial e de crédito.	SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Gov. Federal; Sistema Tributário Nacional ⁵²¹ .	Conselho Monetário Nacional ⁵²² ; Conselho Nacional de Política Fazendária; Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional; Conselho Nacional de Seguros Privados; Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização; Conselho de Controle de Atividades Financeiras; Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação – CFGE;
13. Ministério da Integração Nacional	Política e condução da política de desenvolvimento nacional integrada; política nacional de irrigação ⁵²³ ;	Formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento ⁵²⁴ ; Avaliação dos programas integrados de des. nacional ⁵²⁵	Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de financiamento do Centro-Oeste; o Conselho Administrativo da Região Integrada do Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno; o Conselho Nacional de Defesa Civil; o Conselho Deliberativo para Des. da Amazônia; Conselho Deliberativo para o Des. do Nordeste.

⁵²¹ C.F. art. 145 a 162;

⁵²² Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964;

⁵²³ Lei nº 6.662, de 25 de junho de 1979;

⁵²⁴ Art. 27, inc. XIII, letra “b”; Lei nº 10.683, de 28.05.2003;

⁵²⁵ Art. 27, inc. XIII, letra “g” da Lei nº 10.683/2003;

(continuação Quadro 11 – Ministérios de Estado)

Ministérios de Estado por ordem alfabética	Seleção de assuntos que constituem áreas de competência dos Ministérios, com destaque para a palavra “política”	Seleção de assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério, com destaque para “planejamento”, “planos”, “serviços” e “sistemas” e “avaliação”	Seleção dos respectivos Conselhos que integram a estrutura básica dos Ministérios, (foram selecionados os Conselhos previstos na Lei 10.683/03)
14. Ministério da Justiça	Política Judiciária; Política Penitenciária Nacional.	Planejamento, coordenação e administração da política penitenciária nacional ⁵²⁶ ; Sistema Único de Segurança Pública – SUSP.	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; Conselho Nacional de Segurança Pública ⁵²⁷ ; Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos; Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual.
15. Ministério do Meio Ambiente	Política Nacional do Meio Ambiente ⁵²⁸ e dos Recursos Hídricos ⁵²⁹ ; políticas para integração do meio ambiente e produção.		Conselho Nacional do Meio Ambiente; Conselho Nacional da Amazônia Legal; Conselho Nacional de Recursos Hídricos; Conselho de Gestão do Patrimônio Genético; Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente.
16. Ministério de Minas e Energia	Política de energia; política de geologia, mineração e transformação mineral.	SIPRON ⁵³⁰ ; Serviços e instalações de energia elétrica ⁵³¹ ; serviços de iluminação pública ⁵³² .	

⁵²⁶ Art. 27, inc. XIV, “f” da Lei nº. 10.683, de 28.05.2003.

⁵²⁷ Decreto nº. 6.950, de 26.08.2009.

⁵²⁸ Lei nº. 6.938, de 31.08.1981.

⁵²⁹ Lei nº. 9.433, de 08.01.1997.

⁵³⁰ Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (SIPRON) – Decreto-lei nº. 1.809, de 7 de outubro de 1980.

⁵³¹ C.F. art. 21, XII “b”.

⁵³² C.F. art. 149-A.

(continuação Quadro 11 – Ministérios de Estado)

Ministérios de Estado por ordem alfabética	Seleção de assuntos que constituem áreas de competência dos Ministérios, com destaque para a palavra “política”	Seleção de assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério, com destaque para “planejamento”, “planos”, “serviços” e “sistemas” e “avaliação”	Seleção dos respectivos Conselhos que integram a estrutura básica dos Ministérios, (foram selecionados os Conselhos previstos na Lei 10.683/03)
17. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Política e diretrizes para a modernização do Estado	Participação na formulação do planejamento estratégico nacional ⁵³³ ; Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal - SOF ⁵³⁴ ; Avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do Governo Federal ⁵³⁵ ; avaliação do PPA; avaliação dos financiamentos externos.	
18. Ministério da Previdência Social	Política de Previdência Social.		Conselho Nacional de Previdência Social; Conselho Nacional de Previdência Complementar.
19. Ministério das Relações Exteriores	Política internacional.		Conselho de Política Externa.
20. Ministério da Saúde	Política Nacional de Saúde.	SUS - Sistema Único de Saúde ⁵³⁶ ; Serviços públicos de saúde ⁵³⁷ .	Conselho Nacional de Saúde Suplementar.
21. Ministério do Trabalho e Emprego	Política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador; política e diretrizes para a modernização das relações de trabalho; política salarial; política de imigração,		Conselho Nacional do Trabalho; Conselho Nacional de Imigração ⁵³⁸ ; Conselho Curador do FGTS; Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador; Conselho Nacional de Economia Solidária.

⁵³³ Art. 27, XVII, “a” da Lei nº.10.683, de 28.05.2003.

⁵³⁴ Art. 27, inc. XVII, letra “g” da Lei nº. 10.683/2003.

⁵³⁵ Art. 27, inc. XVII, “b”, “d” e “e” da Lei nº. 10.683, de 28.05.2003.

⁵³⁶ C.F. art. 200; art. 27, inc. XX, Lei nº. 10.683/2003.

⁵³⁷ C.F. art. 34, inc. VII, letra “e”.

⁵³⁸ Decreto nº. 840, de 22.06.1993.

(continuação Quadro 11 – Ministérios de Estado)

Ministérios de Estado por ordem alfabética	Seleção de assuntos que constituem áreas de competência dos Ministérios, com destaque para a palavra “política”	Seleção de assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério, com destaque para “planejamento”, “planos”, “serviços” e “sistemas” e “avaliação”	Seleção dos respectivos Conselhos que integram a estrutura básica dos Ministérios, (foram selecionados os Conselhos previstos na Lei 10.683/03)
22. Ministério dos Transportes	Política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquático.	Participação no planejamento estratégico, o estabelecimento de diretrizes para sua implementação e a definição das prioridades dos programas de investimentos ⁵³⁹ ; Sistema Nacional de Viação ⁵⁴⁰ ; Serviços de Transporte Ferroviário e Aquaviário ⁵⁴¹ ; Serviços de Transporte Rodoviário ⁵⁴² .	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes ⁵⁴³ .
23. Ministério do Turismo	Política nacional de desenvolvimento do turismo ⁵⁴⁴ .	Planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo ⁵⁴⁵ ; Sistema Brasileiro de Certificação e Classificação ⁵⁴⁶ ; Avaliação dos planos e programas ⁵⁴⁷ .	Conselho Nacional de Turismo.
24. Ministério da Pesca e Aquicultura	Política nacional pesqueira e aquífera; Política nacional de desenvolvimento sustentável da aquicultura e da pesca ⁵⁴⁸ .		Conselho Nacional de Aquicultura.

⁵³⁹ Art. 27, § 8º da Lei nº. 10.683, de 28.05.2003.

⁵⁴⁰ C.F. art. 21, XXI;

⁵⁴¹ C.F. art. 21, inc. XII, “d” e Lei nº. 9.432, de 08.01.1997.

⁵⁴² C.F. art. 21, inc. XII “e”;

⁵⁴³ Lei nº. 10.233, de 05 de junho de 2001.

⁵⁴⁴ Lei nº. 11.771, de 17 de setembro de 2008.

⁵⁴⁵ Art. 27, inc. XXII, “d” da Lei nº. 10.683, de 28.05.2003.

⁵⁴⁶ Art. 27, inc. XXIII, “d” da Lei nº. 10.683/2003.

⁵⁴⁷ Art. 27, inc. XXIII, letra “d” da Lei nº. 10.683/2003.

⁵⁴⁸ Lei nº. 11.959, de 29 de junho de 2009.

APÊNDICE 14 – QUADROS DE DETALHAMENTO DE PROGRAMAS E DE EXECUÇÃO DE DESPESAS

Quadro I – Detalhamento de PROGRAMAS, por unidade orçamentária do órgão ou entidade

a)	código e especificação dos programas orçamentários;
b)	orçamento atualizado, levando em consideração os recursos consignados por programa na Lei Orçamentária Anual e em seus créditos adicionais;
c)	valor liquidado no ano considerado, para exercícios encerrados, e valor liquidado até o mês considerado, para o exercício corrente
d)	valor pago no ano considerado, para exercícios encerrados, e valor pago até o mês considerado, para o exercício corrente;
e)	percentual dos recursos liquidados comparados aos autorizados;
f)	percentual dos recursos pago comparados aos autorizados.

Quadro II – Quadro de Execução de Despesas, por unidade orçamentária dos órgãos e entidades

a)	descrição da natureza das despesas;
b)	valor liquidado no ano considerado, para exercícios encerrados e valor liquidado até o mês considerado, para o exercício corrente;
c)	valor pago no ano considerado, para exercícios encerrados e valor liquidado até o mês considerado, para o exercício corrente;
d)	valor pago no ano considerado, para exercícios encerrados e valor pago até o mês considerado, para o exercício corrente.

APÊNDICE 15 - QUADRO 12 : QUEM FORAM OS PROCURADORES-GERAIS DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

Nº. de ordem	Período	Nome	Consta ter exercido a Magistratura antes da PGJ?	Consta ter exercido o magistério?	Onde nasceu	Onde se graduou	Filiação/ cargos políticos
1	1891-1892	Bento Fernandes de Barros	Sim		Fortaleza	Faculdade de Direito de Recife	Filho do major Joaquim Fernandes de Barros e de Francisca J. de Barros. Jornalista e escritor.
2	1892-1894	Francisco Itaciano Teixeira	Sim		Recife	Faculdade de Direito de Recife	Filho de Itaciano Teixeira e de Maria Ana Teixeira
3	1896-	Euclides Francisco de Moura	Sim		Iguapé (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	Filho de Francisco Antonio de Moura
4	1897-	Benvindo Gurgel do Amaral Valente	Sim			Faculdade de Direito de Recife	
5	1898	Francisco Ribeiro de Azevedo Macedo	Não.	Sim. Um dos fundadores da Universidade do Paraná. Autor de livros.	Itaqui – Município de Campo Largo (PR)	Faculdade de Direito de São Paulo.	Filho de João Ribeiro de Macedo e de Anna Maria de Azevedo Portugal. Deputado estadual reeleito várias vezes. Foi oficial de gabinete do Presidente de Estado Vicente Machado.
6	1899	Octávio Ferreira do Amaral e Silva	Não.	Sim. Universidade do Paraná – Direito Romano	Lapa (PR)	Faculdade de Direito de São Paulo	Filho do coronel Seraphim Ferreira de Oliveira e de Júlia Moreira do Amaral e Silva. Foi deputado (1893-1895) e Secretário de Interior e Justiça no Governo Xavier da Silva.
7	1900	Euclides Bevilaqua	Sim.	Sim. Fundada a Universidade do Paraná, fez parte de sua primeira Diretoria como Vice-Diretor.	Viçosa (CE)	Faculdade de Direito de Recife	Filho de José Bevilaqua e de Martiniana de Jesus Bevilaqua

(continuação do Quadro 12 – Quem foram os Procuradores-Gerais de Justiça do Estado do Paraná)

Nº. de ordem	Período	Nome	Consta ter exercido a Magistratura antes da PGJ?	Consta ter exercido o magistério?	Onde nasceu	Onde se graduou	Filiação/ cargos políticos
8	1901-1904	Estácio Correia					Filho de José Francisco Correia e Guilhermina Guimarães Correia. Foi jornalista.
9	1904-1907	Antonio Cardoso Gusmão					
10	1907	João Baptista da Costa Carvalho Filho	Sim		Sergipe		Foi eleito deputado por Sergipe. Autor do Código de Processo Criminal do Paraná.
11	1908	Manoel Bernardino Vieira Cavalcanti Filho	Sim	Sim. Em 1912 – Cátedra de Direito Comercial da Universidade do Paraná, tendo sido Diretor da mesma.	Barreiros (PE)	Faculdade de Direito de Recife	
12	1908-1912	Emygdio Westphalen	Sim		Lapa (PR)	Faculdade de Direito de São Paulo	Filho de Eugênio Westphalen e Joanna Francisca Westphalen. Foi vereador e jornalista.
13	1912-1914	Conrado Caetano Erichsen	Sim	Sim.		Faculdade de Direito de São Paulo	Filho de Conrado Erichsen e Emília Brasileira de Faria Erichsen
14	1913-1915	Libero Badaró Nogueira Braga					Filho de Líbero Teixeira Braga e Carlota Nogueira Braga

(continuação do Quadro 12 – Quem foram os Procuradores-Gerais de Justiça do Estado do Paraná)

Nº. de ordem	Período	Nome	Consta ter exercido a Magistratura antes da PGJ?	Consta ter exercido o magistério?	Onde nasceu	Onde se graduou	Filiação/ cargos políticos
15	1916-1918	Clotário de Macedo Portugal	Sim	Sim. Professor da Universidade do Paraná, substituiu Emiliano Pernetá na cátedra de Direito Penal.	Campo Largo (PR)	Faculdade de Direito de São Paulo	Filho de James Pinto de Azevedo Portugal e Anna Rosa de Macedo Portugal. Foi Presidente do Tribunal de Justiça.
16	1919-1920	Joaquim Ignácio Dantas Ribeiro	Sim	Sim. Universidade do Paraná – D. Civil, D. Comercial e D. Constitucional.	São José do Mipitu (RN)	Faculdade Direito de Recife	Filho de Ignácio e de Maria Joaquina Ribeiro Dantas.
17	1921-1924	Clotário de Macedo Portugal	Sim	Sim.	Campo Largo (RN)	Faculdade de Direito de São Paulo	Filho de James Pinto de Azevedo Portugal e Anna Rosa de Macedo Portugal. Foi Presidente do Tribunal de Justiça.
18	1926-1928	João Túlio Marcondes França	Sim	Sim.	Porto União (SC)	Faculdade de Direito de São Paulo	Filho de Napoleão Marcondes de França e de Francisca Olímpia Silveira Marcondes. Poeta
19	1928	Arthur da Silva Leme	Sim		Areias (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	Filho de Gabriel da Silva Leme e de Vergínia Olympio DÁvila Leme.
20	1929	Antonio Martins Franco	Sim	Sim. Um dos fundadores da Universidade do Paraná.	Campo Largo (PR)	Faculdade do Largo de São Francisco	Filho de Evaristo Martins Franco e de Josefina de Souza. Foi presidente do Tribunal de Justiça.
21	1929-1930	Artur Heráclito Gomes					
22	1930	Edison Nobre de Lacerda	Sim		Socorro (SE)		Filho de Francisco Carneiro Nobre de Lacerda e de Irinea Nobre de Lacerda

(continuação do Quadro 12 – Quem foram os Procuradores-Gerais de Justiça do Estado do Paraná)

Nº. de ordem	Período	Nome	Consta ter exercido a Magistratura antes da PGJ?	Consta ter exercido o magistério?	Onde nasceu	Onde se graduou	Filiação/ cargos políticos
23	1930	Alcebíades de Almeida Faria	Sim		Lapa (PR)	Faculdade de Direito de Recife	Filho de Constantino de Almeida Faria e de Geslina Faria
24	1931	Felinto Manoel Teixeira	Sim		Maranhão	Faculdade de Direito de São Paulo	Foi eleito Presidente do Superior Tribunal em dezembro de 1928
25	1932	Izaías Beviláqua	Sim		Granja (PE)	Faculdade de Direito do Rio de Janeiro	Filho de João Benício Bevilaqua e de Edeltrude Ayres Bevilaqua. Foi Presidente do Tribunal de Justiça.
26	1932	Hugo Gutierrez Simas	Não	Sim. Em 1912 foi um dos fundadores da Universidade do Paraná.	Paranaguá (PR)	Faculdade de Direito do Rio de Janeiro	Filho de Fernando Simas e de Helena Gutierrez Simas. Foi deputado estadual. Militou no jornalismo político. Membro da Academia de Letras do Paraná.
27	1934	Antônio Rodrigues de Paula	Sim	Sim.	Lapa (PR)	Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro	Filho de Manoel Rodrigues da Fonseca e de Maria de Paula da Fonseca. Foi jornalista.
28	1935-1936	Omar Gonçalves da Motta	Não	Sim. Professor de Direito do Trabalho da Universidade do Paraná	Curitiba (PR)	Universidade do Paraná	Filho de Joaquim Gonçalves da Motta e Guilhermina Borges da Motta. Ocupou interinamente o governo do Estado como Interventor durante os impedimentos de Manoel Ribas (1937 a 1939).
29	1937-1939	Manoel Lacerda Pinto	Não. Foi Deputado Federal e Procurador Geral do Estado	Sim. Título Doutor <i>Honoris Causa</i> pela UFPR	Lapa	Faculdade do Largo de São Francisco (SP)	

(continuação do Quadro 12 – Quem foram os Procuradores-Gerais de Justiça do Estado do Paraná)

Nº. de ordem	Período	Nome	Consta ter exercido a Magistratura antes da PGJ?	Consta ter exercido o magistério?	Onde nasceu	Onde se graduou	Filiação/ cargos políticos
30	1940-1945	Brasil Pinheiro Machado					
31	1946	Alcides Pereira Junior	Não. Em 1934 foi eleito Deputado Estadual		Paranaguá (PR)	Universidade do Paraná.	Filho de Alcides Augusto Pereira e Aurora Vespertina Pereira.
32	1946-1947	Manoel de Oliveira Franco Sobrinho	Não.	Sim. Professor de Direito Administrativo da UFPR.	Curitiba	Universidade do Paraná.	Filho de Theodorico de Oliveira Franco e Maria Olímpia de Oliveira Franco.
33	1947	Ney Leprevost	Não. Político. Em 1948 foi Prefeito de Curitiba.		Curitiba	Universidade do Paraná.	Filho de José Leprevost e Angelita Curial Leprevost.
34	1947	Alypio Correia Leite Junior					
35	1948-1950	Antonio Chalbaud Biscaia	Não. Foi Deputado Federal, em 1956.	Sim. Professor de Direito Comercial da Univ. do Paraná	Curitiba	Universidade do Paraná	Filho de João dos Santos Biscaia e de Josefina Chalbaud.
36	1950-1951	Edmundo Mercer Junior	Não. Foi Prefeito de Tibagi. Em 1958, foi nomeado desembargador Foi presidente da Assoc. dos Magistrados.	Sim. Professor de Direito Judiciário Civil.	Tibagi	Universidade do Paraná	Filho de Edmundo Alberto Mercer e Laurentina de Sá Bittencourt Mercer.

(continuação do Quadro 12 – Quem foram os Procuradores-Gerais de Justiça do Estado do Paraná)

Nº. de ordem	Período	Nome	Consta ter exercido a Magistratura antes da PGJ?	Consta ter exercido o magistério?	Onde nasceu	Onde se graduou	Filiação/ cargos políticos
37	1951	Manuel Linhares de Lacerda	Não. Foi Delegado de Costumes e Chefe de Polícia e Deputado Estadual e Federal.		Lapa	Universidade Federal do Paraná.	Filho de João José Correia de Lacerda e Otilia Linhares de Lacerda.
38	1952-1954	Edgar Távora	Não. Foi Vereador. Convocado para substituir Deputado Estadual.		São Mateus do Sul	Faculdade Direito da Federal do Paraná.	Filho de Mauricio Távora e Maria da Luz Távora.
39	1954-1955	José Hosken de Novaes	Não. Depois da PGJ, foi Secretário da Fazenda e Prefeito de Londrina. Foi Vice-Governador		Carangola (MG)	Faculdade Nacional do Rio de Janeiro.	Filho de Américo Moreira de Novaes e Maria Hoeken de Novaes.
40	1955-1956	Laertes de Macedo Munhoz	Não. Foi Deputado Estadual. Depois da PGJ, foi Vice-Reitor da UFPR.	Sim. Docente em Direito Penal. Responsável pela fundação da faculdade de filosofia da UFPR.	Curitiba (PR)	Universidade Federal do Paraná.	Filho de Alcides de Macedo Munhoz e Iphigenia Macedo Munhoz.

(continuação do Quadro 12 – Quem foram os Procuradores-Gerais de Justiça do Estado do Paraná)

Nº. de ordem	Período	Nome	Consta ter exercido a Magistratura antes da PGJ?	Consta ter exercido o magistério?	Onde nasceu	Onde se graduou	Filiação/ cargos políticos
41	1956-1958	João Cid de Macedo Portugal	Não. Um dos fundadores do PDC no Paraná. Candidato a Prefeito de Curitiba. Depois da PGJ, foi nomeado Juiz do Tribunal de Alçada.		Curitiba (PR)	Universidade Federal do Paraná.	Filho de Clotário de Macedo Portugal e de Anita Macedo Portugal.
42	1958-1959	Ary Florêncio Guimarães	Não. Foi chefe de gabinete da Secretaria de Interior, Justiça e Seg. Pública. Foi fundador e 1º Presidente da Associação Paranaense do Ministério Público (1951-1953 e 1965-1967)	Sim. Professor fundador da Faculdade de Direito de Curitiba. Lecionou Teoria Geral do Estado, Direito Administrativo e Direito Judicial Civil.	Curitiba (PR)	Universidade Federal do Paraná.	Filho de Eduardo Guimarães e Clara Florêncio Guimarães.
43	1959-1960	Antônio Chalbaud Biscaia	Já exerceu o cargo de PGJ.				
44	1961-1963	Alcino de Carvalho e Souza	Não. Foi Presidente da APMP (57/59). Depois de PGJ, foi nomeado Desembargador.		Estado da Paraíba		Filho de Enéas Pedro de Souza e Olindina de Carvalho de Souza.

(continuação do Quadro 12 – Quem foram os Procuradores-Gerais de Justiça do Estado do Paraná)

Nº. de ordem	Período	Nome	Consta ter exercido a Magistratura antes da PGJ?	Consta ter exercido o magistério?	Onde nasceu	Onde se graduou	Filiação/ cargos políticos
45	1963	Ruy Ferraz de Carvalho	Não. Vereador e Deputado Estadual. Em 1971 foi nomeado Secretário do Interior e Justiça.	Sim. Fundador e Diretor do Ginásio Londrinense.	S. João Nepomuceno (MG)		Filho de Christiano Dias Ferraz e Marianna A. de Castro.
46	1964	Joaquim de Oliveira Sobrinho	Sim. Posteriormente foi nomeado Desembargador e assumiu o cargo de Corregedor Geral da Justiça.		Curitiba (PR)	Universidade Federal do Paraná.	Filho de Berthier de Oliveira e de Thereza de Souza Oliveira
47	1964-1966	Alcides Munhoz Netto	Não. Ingressou no MP em 1954 através de concurso público.	Sim. UFPR. Foi Diretor do Centro de Ciências Sociais Aplicadas.	Curitiba (PR)	Universidade Federal do Paraná. Formado em 1º lugar no curso de Direito.	Filho de Milton de Macedo Munhoz e Ilka Marques Munhoz.
48	1966-1970	Ary Florêncio Guimarães	Já exerceu o cargo de PGJ anteriormente.				

(continuação do Quadro 12 – Quem foram os Procuradores-Gerais de Justiça do Estado do Paraná)

Nº. de ordem	Período	Nome	Consta ter exercido a Magistratura antes da PGJ?	Consta ter exercido o magistério?	Onde nasceu	Onde se graduou	Filiação/ cargos políticos
49	1971	Ivan Ordine Righi	Ingressou no MP por concurso público – 1º classificado. Posteriormente foi promovido de Promotor a Procurador de Justiça e nomeado Juiz do Tribunal de Alçada.	Sim na UFPR.	Curitiba (PR)	Universidade Federal do Paraná. Foi 1º lugar da turma.	Filho de Domingos Moreira Righi e Lady Ordine Righi
50	1972	Eddie Santos Ribas	Não. Foi Presidente da APMP (61/63) e foi Corregedor-Geral do M.P (69/71)				Filho de José Marques Ribas e Nilda Santos Ribas.
51	1973-1974	Acyr Saldanha de Loyola	Não. Foi Presidente da APMP (63/65). Depois de PGJ (dez/74) foi nomeado desembargador do Tribunal de Justiça. Foi Corregedor da Justiça.	Sim. Faculdade de Direito de Curitiba	Curitiba (PR)	Universidade Federal do Paraná	Filho de João Argemiro de Loyola e Maria da Glória Saldanha de Loyola.

(continuação do Quadro 12 – Quem foram os Procuradores-Gerais de Justiça do Estado do Paraná)

Nº. de ordem	Período	Nome	Consta ter exercido a Magistratura antes da PGJ?	Consta ter exercido o magistério?	Onde nasceu	Onde se graduou	Filiação/ cargos políticos
52	1975-1979	Guilherme de Albuquerque Maranhão	Não. Foi Presidente da APMP (6769). Posteriormente ao cargo de PGJ, foi nomeado desembargador.			Universidade Federal do Paraná.	Filho de João Malta de Albuquerque e Amélia de Oliveira Maranhão.
53	1979	Eros Nascimento Gradowsky	Não. Posteriormente foi nomeado desembargador do Tribunal de Justiça.	Sim. Direito Penal na Faculdade de Direito de Curitiba e na PUC	Curitiba (PR)	Universidade do Brasil (RJ)	Filho de Segismundo Gradowski e Mercedes Myrthes
54	1979 a 1982	Henrique Chesneau Lenz César	Não. Ingressou no MP mediante concurso em 1953. Posteriormente foi nomeado desembargador. Foi presidente do Tribunal de Justiça do Paraná.	Sim.	Curitiba (PR)	Universidade Federal do Paraná.	Filho de Luiz Lenz de Araújo César e Maria Chesneau Lenz César.
55	1982-1983	Murilo Rodrigues Cordeiro	Não. Ingressou no MP por concurso em 1960.				Filho de Guilar Cordeiro e Rosa Rodrigues Cordeiro.
56	1983-1985	Josaphat Porto Lona Cleto	Não. Ingressou no MP na década de 1950.		Porto União.		Filho de José Pacheco Cleto e Celina Lona Cleto.

(continuação do Quadro 12 – Quem foram os Procuradores-Gerais de Justiça do Estado do Paraná)

Nº. de ordem	Período	Nome	Consta ter exercido a Magistratura antes da PGJ?	Consta ter exercido o magistério?	Onde nasceu	Onde se graduou	Filiação/ cargos políticos
57	1985-1989	Jeronymo de Albuquerque Maranhão	Não. Foi Presidente da APMP (71-73, 73-75, 77-79). Ingressou no MP em 1952		Manaus (AM)		Filho de João Malta de Albuquerque e Amélia A. de Maranhão.
58	1989-1992	Luiz Chemim Guimarães	Não. Ingressou no MP por concurso em 1968.	Sim. Professor de Direito Penal da UFPR.	Rio Negro (PR)	Universidade Federal do Paraná.	Filho de Mario Alvez Guimarães e Lydia Chemin Guimarães.
59	1992-1994	Luiz Carlos Delazari	Não. Ingressou no MP por concurso em 1970		Domélia (SP)	Faculdade de Presidente Prudente (SP)	Filho de Hermínio Delazari de Adelaide Bataglin Delazari.
60	1994-1998	Olympio de Sá Sotto Maior Neto	Não. Ingressou no MP por concurso em 1977. Reeleito em 1996 e em 2006.	Sim. Direito Penal.	Curitiba	Universidade Federal do Paraná.	Filho de Lélío Guimarães Sotto Maior e de Olinda Ruppel Sotto Maior.
61	1998-2000	Gilberto Giacóia	Não. Ingressou no MP por concurso em 1980	Sim. Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro. Doutor em Direito Penal pela USP.		Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro Jacarezinho.	Filho de Oswaldo Giacóia e Ana Sogayr Giacóia.

(continuação do Quadro 12 – Quem foram os Procuradores-Gerais de Justiça do Estado do Paraná)

Nº. de ordem	Período	Nome	Consta ter exercido a Magistratura antes da PGJ?	Consta ter exercido o magistério?	Onde nasceu	Onde se graduou	Filiação/ cargos políticos
62	2000-2002	Marco Antonio Teixeira	Não. Ingressou no MP por concurso, em 1977.	Sim. No curso de especialização em Direito Sanitário do Instituto de Direito Sanitário e da Universidade Estadual de Campinas.	Porto Alegre (RS)	Universidade Federal do Paraná.	Filho de Edmundo dos Santos Teixeira e Maria de Lourdes Teixeira.
63	2002-2004	Maria Tereza Uille Gomes	Não. Foi Presidente da APMP (1999-2001, 2001-2002, 2005-2007, 2007-2009). Ingressou no MP por concurso, em 1987. Promotora de Justiça. 1ª mulher a exercer o cargo de Procuradora-Geral de Justiça e de Presidente da APMP (quatro vezes) eleita pela classe.	Sim. Direito Penal e Execução Penal. Política Judiciária.	Londrina (PR)	Universidade Estadual de Londrina	Filha de Syrio Uille e Maria do Carmo Galvão Uille
64	2004-2008	Milton Riquelme de Macedo	Não. Foi Presidente da APMP (1987-1989, 1989-1991, 1991-1993). Ingressou no MP por concurso, em 1977.				
66	2008	Olympio de Sá Sotto Maior Neto	Não. Já exerceu o cargo de PGJ anteriormente				

APÊNDICE 16 - ESCOLHA DOS PROCURADORES-GERAIS: DATA BASE 31 DE DEZEMBRO DE 2005

Estados	Data	Colocação	Nome
Acre	ago/05	1º	Edmar Azevedo Monteiro Filho
Alagoas	dez/04	3º	Coracy José Oliveira da Fonseca
Amapá	fev/05	1º	Márcio Augusto Alves
Amazonas	mar/05	1º	Vicente Augusto Cruz Oliveira
Bahia	jun/05	1º	Achiles de Jesus Siquara
Ceará	dez/05	3º	Manuel Lima Soares Filho
Espírito Santo	abr/04	2º	José Paulo Calmon N. da Gama
Goiás	mar/05	2º	Saulo de Castro Bezerra
Maranhão	jun/04	1º	Raimundo Nonato de Carvalho Filho
Mato Grosso	abr/05	1º	Paulo Roberto Jorge do Prado
Mato Grosso Sul	abr/04	1º	Irma Vieira de Santana e Anzoategui
Minas Gerais	dez/04	3º	Jarbas Soares Junior
Pará	mar/05	1º	Francisco Barbosa de Oliveira
Paraíba	ago/05	2º	Janete Maria Ismael da Costa Macedo
Paraná	abr/04	2º	Milton Riquelme de Macedo
Pernambuco	jan/05	1º	Francisco Sales de Albuquerque
Piauí	out/04	1º	Emir Martins Filho
Rio de Janeiro	dez/04	1º	Marfan Martins Vieira
Rio Grande do Norte	abr/05	1º	José Alves da Silva
Rio Grande do Sul	mar/05	1º	Roberto Bandeira Pereira
Rondônia	mar/05	1º	Abdiel Ramos Figueira
Roraima	mar/05	1º	Edson Damas da Silveira
Santa Catarina	mar/05	1º	Pedro Sérgio Steil
São Paulo	mar/05	1º	Rodrigo César Rebello Pinto
Sergipe	set/04	1º	Luiz Valter Ribeiro Rosário
Tocantins	nov/04	1º	José Demóstenes de Abreu

Fonte: SADEK, 2006.

APÊNDICE 17 - QUADRO 13: AS ONZE PRIMEIRAS MULHERES QUE INGRESSARAM NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ

Ano do Decreto de Nomeação	11 primeiras mulheres nomeadas no Ministério Público do Paraná após concurso público
1950	Edital nº. 10, publicado no Diário Oficial de 30 de setembro de 1950. Procurador-Geral do Estado Edmundo Mercer Junior comunicou a abertura do 1º Concurso de Títulos e Provas para o preenchimento das Promotorias Públicas de 1ª entrância.
1951	42 candidatos aprovados no 1º Concurso do MP do Paraná. Nenhuma mulher.
1953	26 candidatos aprovados. Nenhuma mulher.
1954	14 candidatos nomeados. Nenhuma mulher.
1956	52 candidatos classificados. Nenhuma mulher.
1957	Maria Dias Figueiredo (1ª). A primeira promotora do Ministério Público do Paraná nomeada após aprovação em concurso público pelo Decreto nº. 11.214, que também nomeou 11 homens.
1959	27 candidatos classificados, dos quais uma mulher, Celita Teixeira Alvarenga, foi nomeada pelo Decreto 27.183, de 1959, como Promotora Pública Substituta;
1963	16 candidatos aprovados. Nenhuma mulher.
1965	Decreto 17.762/65 – Dos 12 Promotores Públicos Substitutos nomeados, 2 mulheres: Joselita Becker de Araújo e Iara Marques;
1966	Decreto nº. 20.650/66 – Dos 13 nomeados, uma mulher: Florisbela Corrêa Góes Gennare;
1968	Decreto nº. 10.534/68: Dos 16 nomeados, uma mulher Josyra Costa Ferreira;
1969	Nenhuma
1970	Decreto nº. 20.488/70: Dos 29 nomeados, 3 mulheres: Neide Marisa Menarim; Lídia Bastos e Irecê Maria Gavião Marques;
1971	Decreto nº. 472/71: Dos 16 nomeados, 2 mulheres: Marlene Jordão da Motta e Sônia Maria Bardelli Silva;
1972	Nenhuma mulher (12 nomeados).
1974	Em 1974 foram expedidos 5 decretos de nomeação. Pelo Decreto nº. 6.285/74 foi nomeada Laís Rosa Lorusso;
1975	Nenhuma
1976	Nenhuma
1977	Nenhuma
1978 – 1º concurso	Nenhuma. 9 homens aprovados.
1978 – 2º concurso	Nenhuma. 16 homens aprovados.
1979 – 1º concurso	Nenhuma. 8 homens aprovados. (131 candidatos)
1979 – 2º concurso	Decreto nº. 1.334/79: Dos 13 nomeados - 3 mulheres. Sonia Marisa Taques, Janina Costa e Samia Saad.

Fonte: Dados extraídos do Memorial do Ministério Público do Estado do Paraná

APÊNDICE 18 - QUADRO 14: RELAÇÃO DOS PRESIDENTES DA ASSOCIAÇÃO PARANAENSE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Nº.	Período	Nome do(a) Presidente eleito (a)	Período em que exerceu o cargo de Procurador(a)-Geral de Justiça
1	1951 1953	Ary Florêncio Guimarães	PGJ de 1958 a 1959 e de 1966 a 1970
2	1953 1955	Octacílio Vieira Arcoverde	Não exerceu
3	1955 1957	Octacílio Vieira Arcoverde	Não exerceu
4	1957 1959	Alcino de Carvalho e Souza	PGJ de 1961 a 1963
5	1959 1961	Manoel Magalhães de Abreu	Não exerceu
6	1961 1963	Eddie Santos Ribas	PGJ em 1972
7	1963 1965	Acyr Saldanha de Loyola	PGJ de 1973 a 1974
8	1965 1967	Ary Florêncio Guimarães	PGJ de 58/59 e 66/70
9	1967 1969	Guilherme A. Maranhão	PGJ de 1975 a 1979
10	1969 1971	Francisco Postareck	Não exerceu
11	1971 1973	Jerônimo A. Maranhão	PGJ de 1985 a 1989
12	1973 1975	Jerônimo A. Maranhão	PGJ de 1985 a 1989
13	1975 1977	Leônidas Taborda Ribas	Não exerceu
14	1977 1979	Jerônimo A. Maranhão	PGJ de 1985 a 1989
15	1979 1981	Eduardo Correa Braga	Não exerceu
16	1981 1983	Ronaldo Antonio Botelho	Não exerceu
17	1983 1985	Nilton Marcos Carias de Oliveira	Não exerceu

(continuação Quadro 14 – Relação dos Presidentes da Associação Paranaense do Ministério Público)

Nº.	Período	Nome do(a) Presidente eleito (a)	Período em que exerceu o cargo de Procurador(a)-Geral de Justiça
18	1985 1987	Antonio Bassi	Não exerceu
19	1987 1989	Milton Riquelme de Macedo	PGJ de 2002 a 2004 e de 2004 a 2006
20	1989 1991	Milton Riquelme de Macedo	PGJ de 2002 a 2004 e de 2004 a 2006
21	1991 - 1993	Milton Riquelme de Macedo	PGJ de 2002 a 2004 e de 2004 a 2006
22	1993 1995	Jair Cirino dos Santos	Não exerceu
23	1995 1997	Jair Cirino dos Santos	Não exerceu
24	1997 1999	Sergio Renato Sinhorí	Não exerceu
25	1999 2001	Maria Tereza Uille Gomes	PGJ de 2002 a 2004
26	2001 2002	Maria Tereza Uille Gomes	PGJ de 2002 a 2004
27	2002 2003	Cid Marcus Vasques	Não exerceu
28	2003 2005	Ivonei Sfoggia	Não exerceu
29	2005 2007	Maria Tereza Uille Gomes	PGJ de 2002 a 2004
30	2007 2009	Maria Tereza Uille Gomes	PGJ de 2002 a 2004
31	2009 2011	Wanderley Carvalho da Silva	Não exerceu

Fonte: Dados da Associação Paranaense do Ministério Público

APÊNDICE 19 – NÚMERO DE AÇÕES CIVIS E TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AJUIZADAS

Quadro I - Nº. de Ações Cíveis Públicas Ajuizadas perante o Poder Judiciário

Ramo do MP	Ajuizadas em 2006/ julgadas procedentes	Ajuizadas em 2007/ julgadas procedentes	Em andamento	
			2006	2007
MPF	1.427/120	1.791/351	5.035	8.530
MPT	24.951	1.012		
MPDFT	257/0	241/0	566	715
MPEstados	18.802/1.805	24.642/1.954	90.689	29.793

Fonte: Relatório Anual CNMP, 2007

Quadro II - Nº. de Termos de Ajustamento de Conduta - TAC

Ramo do MP	TACs celebrados 2006	TACs celebrados 2007
MPF	314	221
MPT	15.250	23.942
MPDFT	20	27
MPEstados	17.438	17.381

Fonte: Relatório Anual CNMP 2007

APÊNDICE 20 – CASOS DE NEPOTISMO EM SEDE DE RECURSO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ NOS ÚLTIMOS TRÊS ANOS

1. **Ap Cível 0540103-8**; Relator **Rogério Ribas**; DJ: **90** 04/03/2009; Tipo: **Decisão Monocrática**
2. **Agr 0507263-5/01**; Relator **Eduardo Sarrão**; DJ: **93** 09/03/2009; Tipo: **Decisão Monocrática**
3. **Ag Instr 0507263-5**; Relator **Eduardo Sarrão**; DJ: **93** 09/03/2009; Tipo: **Decisão Monocrática**
4. **Ag Instr 0456751-9**; Relator **Rosene Arão de Cristo Pereira**; DJ: **88** 02/03/2009; Tipo: **Acórdão**
5. **Ag Instr 0456716-0**; Relator **Rosene Arão de Cristo Pereira**; DJ: **88** 02/03/2009; Tipo: **Acórdão**
6. **Ag Instr 0455859-6**; Relator **Rosene Arão de Cristo Pereira**; DJ: **88** 02/03/2009; Tipo: **Acórdão**
7. **MedCaut 0545773-0**; Relator **Ruy Fernando de Oliveira**; DJ: **7756** 03/12/2008; **Dec. Monocrática**
8. **Ag Instr 0510563-5**; Relator **Jurandyr Reis Junior**; DJ: **7747** 20/11/2008; **Decisão Monocrática**
9. **Ag Instr 0496595-3**; Relator **Fabio Andre Santos Muniz**; DJ: **7765** 16/12/2008; **Dec. Monocrática**
10. **Ag Instr 0469970-9**; Relator **Maria Aparecida B. de Lima**; DJ: **7708** 26/09/2008; **Dec. Monocrática.**
11. **Alnconst 0491546-0**; Relator **João Kopytowski**; DJ: **7694** 05/09/2008; Tipo: **Acórdão**
12. **Ag Instr 0511924-2**; Relator **Adalberto Jorge Xisto Pereira**; DJ: **7670** 04/08/2008; **Dec. Monocrática**
13. **Susp Lim 0508544-9**; Relator **J. Vidal Coelho**; DJ: **7661** 22/07/2008; **Decisão Monocrática**
14. **Ag Instr 0507263-5**; Relator **Abraham Lincoln Calixto**; DJ: **7655** 14/07/2008; **Decisão Monocrática**
15. **SuspTutAntec 0504833-5**; Relator **J. Vidal Coelho**; DJ: **7646** 01/07/2008; **Decisão Monocrática**
16. **Ap Cível 0457923-9**; Relator **Rel. Anny Mary Kuss**; DJ: **7654** 11/07/2008; **Acórdão**
17. **Ag Instr 0427805-7**; Relator **Abraham Lincoln Calixto**; DJ: **7659** 18/07/2008; **Acórdão**
18. **ApCvReex 0474236-5**; Relator **Leonel Cunha**; DJ: **7634** 13/06/2008; Tipo: **Acórdão**
19. **Ap Cível 0445500-5**; Relator **Anny Mary Kuss**; DJ: **7629** 06/06/2008; Tipo: **Acórdão**
20. **Ag Instr 0403378-3**; Relator **José Marcos de Moura**; DJ: **7624** 30/05/2008; Tipo: **Acórdão**
21. **Ap Cível 0470064-3**; Relator **Ronald Schulman**; DJ: **7615** 16/05/2008; Tipo: **Acórdão**

22. Ag Instr **0422166-5**; Relator **Rosene Arão de Cristo Pereira**; DJ: **7615** 16/05/2008; **Acórdão**
23. Ag Instr **0419934-8**; Relator **Rel.Rosene Arão de Cristo Pereira**; DJ: **7610** 09/05/2008; **Acórdão**
24. Ap Cível **0469329-2**; Relator **Rel.Marcos de Luca Fanchin**; DJ: **7601** 25/04/2008; **Acórdão**
25. Ap Cível **0451705-7**; Relator **Rel.Leonel Cunha**; DJ: **7597** 18/04/2008; Tipo: **Acórdão**
26. Susp Lim **0478699-8**; Relator **Rel.J. Vidal Coelho**; DJ: **7572** 13/03/2008; **Decisão Monocrática**
27. Susp Lim **0472845-6**; Relator **J. Vidal Coelho**; DJ: **7554** 18/02/2008; **Decisão Monocrática**
28. Ag Instr **0359691-8**; Relator **Rel.José Marcos de Moura**; DJ: **7558** 22/02/2008; **Acórdão**
29. Susp Lim **0461875-7**; Relator **Rel.J. Vidal Coelho**; DJ: **7526** 07/01/2008; **Decisão Monocrática**
30. Susp Lim **0461555-0**; Relator **Rel.J. Vidal Coelho**; DJ: **7526** 07/01/2008; **Decisão Monocrática**
31. Susp Lim **0461568-7**; Relator **Rel.J. Vidal Coelho**; DJ: **7526** 07/01/2008; **Decisão Monocrática**
32. Ag Instr **0419910-8**; Relator **Marcos de Luca Fanchin**; DJ: **7545** 01/02/2008; **Acórdão**
33. Susp Lim **0458133-9**; Relator **J. Vidal Coelho**; DJ: **7511** 13/12/2007; **Decisão Monocrática**
34. Ag Instr **0455996-4**; Relator **Leonel Cunha**; DJ: **7508** 10/12/2007; **Decisão Monocrática**
35. Alnconst **0435870-9**; Relator **Luiz Mateus de Lima**; DJ: **7568** 07/03/2008; **Acórdão**
36. Ag Instr **0455237-0**; Rel. **Stewart Camargo Filho**; DJ: **7504** 04/12/2007; **Dec. Monocrática**
37. Ap Cível **0426343-8**; Relator **Rel.Rogério Ribas**; DJ: **7507** 07/12/2007; **Acórdão**
38. Susp Lim **0454909-7**; Relator **J. Vidal Coelho**; DJ: **7499** 27/11/2007; **Decisão Monocrática**
39. Ag Instr **0417323-7**; Relator **Luiz Mateus de Lima**; DJ: **7481** 30/10/2007; **Decisão Monocrática**
40. Ag Instr **0444197-4**; Relator **Rosene A. de Cristo Pereira**; DJ: **7481** 30/10/2007; **Decisão Monocrática**
41. Ag Instr **0360796-5**; Relator **Francisco Cardozo Oliveira**; DJ: **7488** 09/11/2007; **Acórdão**
42. Susp Lim **0438181-9**; Relator **J. Vidal Coelho**; DJ: **7449** 13/09/2007; **Decisão Monocrática**
43. SuspTutAntec **0437684-1**; Relator **J. Vidal Coelho**; DJ: **7448** 12/09/2007; **Decisão Monocrática**
44. Mand Seg (cam) **0360642-2**; Rel. **José Marcos de Moura**; DJ: **7439** 29/08/2007; **Decisão Monocrática**

45. **Mand Seg (cam) 0423535-4; Rel. Augusto Lopes Cortes; DJ: 7435 23/08/2007; Decisão Monocrática**
46. **SuspTutAntec 0429909-8; Relator J. Vidal Coelho; DJ: 7417 30/07/2007; Decisão Monocrática**
47. **Ag Instr 0428419-5; Rel. Eduardo Sarrão; DJ: 7417 30/07/2007; Decisão Monocrática**
48. **Susp Lim 0427783-6; Relator J. Vidal Coelho; DJ: 7408 17/07/2007; Decisão Monocrática**
49. **AgravReg 0398550-0/01; Rel. Antonio Lopes de Noronha; DJ: 7460 28/09/2007; Acórdão**
50. **Ag Instr 0416837-2; Rel. Jurandyr Reis Junior; DJ: 7378 04/06/2007; Decisão Monocrática**
51. **Susp Lim 0415957-5; Rel. J. Vidal Coelho; DJ: 7369 22/05/2007; Decisão Monocrática**
52. **SuspTutAntec 0415877-2; Rel. J. Vidal Coelho; DJ: 7369 22/05/2007; Decisão Monocrática**
53. **Alnconst 0394348-4; Rel. Airvaldo Stela Alves; DJ: 7465 05/10/2007; Acórdão**
54. **Susp Lim 0398550-0; Rel. J. Vidal Coelho; DJ: 7303 13/02/2007; Decisão Monocrática**

APÊNDICE 21 - QUADRO 15 :SUSPENSÃO DE LIMINAR

Nº de ordem	Nº de referência	Nº do recurso no TJ-PR	Comarca	A ação civil pública foi ajuizada pelo Ministério Público: Sim ou Não e nº da ACP	Demandado	Consta o nome do parente (do prefeito, do vice-prefeito, dos secretários e vereadores) a ser exonerado – S ou N	Posição do MP e do juiz de 1º grau	Decisão do TJ-PR
1	13	0508544-9	Iporã	Sim. A.C.P. nº. 199/2008	Município de Iporã	Sim ⁵⁴⁹	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Deferiu o pedido de suspensão da execução liminar proferida na ACP até o trânsito em julgado da sentença
2	15	0504833-5	Andirá	Sim. A.C.P. nº. 366/07	Município de Barra do Jacaré	Sim ⁵⁵⁰	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Deferiu o pedido de suspensão da execução liminar proferida na ACP até o trânsito em julgado da sentença.
3	26	0478699-8	Palmital	Sim. A.C.P. nº. 17/2008	Município de Palmital	Sim ⁵⁵¹	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Deferiu o pedido de suspensão da execução liminar proferida na ACP até o trânsito em julgado da sentença
4	27	0472845-6	Apucarana	Sim. A.C.P. nº. 707/07	Município de Apucarana	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Deferiu o pedido de suspensão da execução liminar proferida na ACP até o trânsito em julgado da sentença
5	29	0461875-7	Icaraíma	Sim. A.C.P. nº. 109/07	Município de Icaraíma	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Deferiu o pedido de suspensão da execução liminar proferida na ACP até o trânsito em julgado da sentença
6	30	0461555-0	Telêmaco Borba	Sim. A.C.P. nº. 129/07	Município de Imbaú	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Deferiu o pedido de suspensão da execução liminar proferida na ACP até o trânsito em julgado da sentença
7	31	0461568-7	Telêmaco Borba	Sim. A.C.P. nº. 129/2007	Câmara municipal de Imbaú	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Deferiu o pedido de suspensão da execução liminar proferida na ACP até o trânsito em julgado da sentença

⁵⁴⁹ Gisela Alves dos Santos Trovo, Rodrigo Borges, Maurílio Aparecido Vaz e Helena Aparecida dos Santos

⁵⁵⁰ Gilberto de Freitas, Aguiar e Ana Dutra Aguiar

⁵⁵¹ Paulo César Zondalek ,Nilvia Demanté Zondalek e Jocélio de Lara Santos.

(continuação Quadro 15 – Suspensão de Liminar)

Nº de ordem	Nº de referência	Nº do recurso no TJ-PR	Comarca	A ação civil pública foi ajuizada pelo Ministério Público: Sim ou Não e nº da ACP	Demandado	Consta o nome do parente (do prefeito, do vice-prefeito, dos secretários e vereadores) a ser exonerado – S ou N	Posição do MP e do juiz de 1º grau	Decisão do TJ-PR
8	33	0458133-9	Rio Negro	Sim. A.C.P. nº. 495/07	Município de Rio Negro	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Deferiu o pedido de suspensão da execução liminar proferida na ACP até o trânsito em julgado da sentença
9	38	0454909-7	Andirá	Sim. A.C.P. nº. 366/07	Município de Barra do Jacaré	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Deferiu o pedido de suspensão da execução liminar proferida na ACP até o trânsito em julgado da sentença
10	42	0438181-9	Ortigueira	Sim. A.C.P. nº. 73/07	Município de Ortigueira	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Deferiu o pedido de suspensão da execução liminar proferida na ACP até o trânsito em julgado da sentença
11	43	0437684-1	Andirá	Sim. A.C.P. nº. 260/2007	Município de Itambaracá	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Deferiu o pedido de suspensão da execução liminar proferida na ACP até o trânsito em julgado da sentença
12	46	0429909-8	Congonhinhas	Sim. A.C.P. nº. 205/07	Município de Santo Antônio do Paraíso	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Deferiu o pedido de suspensão da execução liminar proferida na ACP até o trânsito em julgado da sentença
13	48	0427783-6	Cantagalo	Sim. A.C.P. nº. 159/07	Município de Cantagalo	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Deferiu o pedido de suspensão da execução liminar proferida na ACP até o trânsito em julgado da sentença
14	51	0415957-5	Manoel Ribas	Sim. A.C.P. nº. 166/07	Presidente da Câmara Municipal de Nova Tebas ⁵⁵²	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Deferiu o pedido de suspensão da execução liminar proferida na ACP até o trânsito em julgado da sentença

⁵⁵² Duílio Barbosa da Silva

(continuação Quadro 15 – Suspensão de Liminar)

Nº de ordem	Nº de referência	Nº do recurso no TJ-PR	Comarca	A ação civil pública foi ajuizada pelo Ministério Público: Sim ou Não e nº da ACP	Demandado	Consta o nome do parente (do prefeito, do vice-prefeito, dos secretários e vereadores) a ser exonerado – S ou N	Posição do MP e do juiz de 1º grau	Decisão do TJ-PR
15	52	0415877-2	Telêmaco Borba	Sim. A.C.P. nº. 128/07	Município de Telêmaco Borba	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Deferiu o pedido de suspensão da execução liminar proferida na ACP até o trânsito em julgado da sentença
16	54	0398550-0	Jandaia do Sul	Não. Ação Popular nº 362/2006	Município de São Pedro do Ivaí ⁵⁵³	Não	-	Deferiu o pedido de suspensão da execução liminar na ação popular 362/2006.

⁵⁵³ Prefeita Cristiane Bento Zulian

APÊNDICE 22 - QUADRO 16A: RECURSOS DE AGRAVO - ACÓRDÃO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO E ACÓRDÃO EM AGRAVO REGIMENTAL

Nº.	Nº de referência	Nº do recurso no TJ-PR	Comarca	A ação civil pública foi ajuizada pelo Ministério Público: Sim ou Não e nº da ACP	Demandados	Consta o nome do parente (do prefeito, do vice-prefeito, dos secretários e vereadores) a ser exonerado – S ou N	Posição do MP e do juiz de 1º grau	Decisão do TJ-PR Todas as decisões abaixo foram unâнимes
1	4	0456751-9	Rio Negro.	Sim. A.C.P nº. 493/2007	Ricardo Swarowski, João Jacobs Fuchs, Francisco Marques Neto e Vilson Antônio Kurovskki	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Toda e qualquer argumentação em sentido contrario ao nepotismo caiu por terra com a edição da sumula vinculante nº 13. Assim, encontra-se proibida a contratação de novos funcionários com relação de parentesco com servidores que já pertencem ao serviço público .
2	5	0456716-0 – 13 de janeiro de 2009	Rio Negro	Sim. A.C.P. nº. 493/2007	Idem	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Toda e qualquer argumentação em sentido contrario ao nepotismo caiu por terra com a edição da sumula vinculante nº 13. Assim, encontra-se proibida a contratação de novos funcionários com relação de parentesco com servidores que já pertencem ao serviço público .
3	6	0455859-6 13 de janeiro de 2009	Rio Negro	Sim. A.C.P nº. 493/2007	Idem	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Toda e qualquer argumentação em sentido contrario ao nepotismo caiu por terra com a edição da sumula vinculante nº 13. Assim, encontra-se proibida a contratação de novos funcionários com relação de parentesco com servidores que já pertencem ao serviço público .

(continuação Quadro 16a – Recursos de Agravo - Acórdão em Agravo de Instrumento e Acórdão em Agravo Regimental)

Nº.	Nº de referência	Nº do recurso no TJ-PR	Comarca	A ação civil pública foi ajuizada pelo Ministério Público: Sim ou Não e nº da ACP	Demandados	Consta o nome do parente (do prefeito, do vice-prefeito, dos secretários e vereadores) a ser exonerado – S ou N	Posição do MP e do juiz de 1º grau	Decisão do TJ-PR Todas as decisões abaixo foram unânimes
4	17	0427805-7	Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Cbta	Sim. A.C.P..3ª Vara da Fazenda Pública	Estado do Paraná - Nepotismo no Tribunal de Contas.	Sim ⁵⁵⁴	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Reformada a decisão de 1º grau, mesmo após a resolução 07/2005 do CNJ, em face da ausência de lei específica vetando a contratação de parentes.
5	20	0403378-3	Pato Branco	Sim. A.C.P. nº. 351/2006	Município de Pato Branco ⁵⁵⁵	Sim ⁵⁵⁶	Ajuizou a ACP e obteve a sentença favorável do Juiz de 1º grau	Acolheu o recurso do Prefeito Municipal e deu efeito suspensivo a apelação
6	22	0422166-5	Icaraíma	Sim. A.C.P. nº. 108/2007	Município de Ivaté e outros	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Acolheu o recurso interposto pelo município em face da ausência de lei a definir o que vem a ser nepotismo. Reflexão e rejeitura do conceito.
7	23	0419934-8	Icaraíma	Sim. A.C.P. nº. 110/2007	Município de Alto Paraíso	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz	Acolheu o recurso interposto pelo município em face da ausência de lei a definir o que vem a ser nepotismo. Reflexão e rejeitura do conceito.
8	28	0359691-8	União da Vitória	Sim. A.C.P. nº. 333/2006	Hussein Bakri e outros	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Acolheu o recurso interposto por Hussein e revogou a tutela antecipada concedida pelo juiz de 1º grau por entender necessária a existência de lei para coibir o nepotismo.

⁵⁵⁴ Nestor Paraná Batista, Felipe Batista e Renata Naigeboren Bencecry.

⁵⁵⁵ Prefeito Roberto Salvador Viganó

⁵⁵⁶ Secretaria municipal de Ação Social de Pato Branco - Neuza Viganó

(continuação Quadro 16a – Recursos de Agravo - Acórdão em Agravo de Instrumento e Acórdão em Agravo Regimental)

Nº.	Nº de referência	Nº do recurso no TJ-PR	Comarca	A ação civil pública foi ajuizada pelo Ministério Público: Sim ou Não e nº da ACP	Demandados	Consta o nome do parente (do prefeito, do vice-prefeito, dos secretários e vereadores) a ser exonerado – S ou N	Posição do MP e do juiz de 1º grau	Decisão do TJ-PR Todas as decisões abaixo foram unânimes
9	32	0419910-8	Icaraíma	Sim. A.C.P. nº. 109/07	Município de Icaraíma	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Recurso não conhecido, em face da perda superveniente do interesse recursal, pois o presidente do TJ suspendeu a decisão recorrida (pedido de suspensão de liminar) nº 461.875-7
10	41	0360796-5	Pitanga	Sim – A.C.P. nº 152/2006	Prefeito de Boa Ventura de São Roque	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	Recurso não conhecido, por descumprimento do disposto no artigo 526 do CPC.
11	49	0398550-0/01	Jandaia do Sul	Não – Ação Popular nº. 362/2006	Município de São Pedro do Ivaí	Não	0	Manteve a decisão proferida pelo presidente do TJ, que determinou a suspensão dos efeitos da decisão da juíza de direito da comarca de Jandaia do Sul.

APÊNDICE 23 - QUADRO 16B: RECURSOS DE AGRAVO - DECISÕES MONOCRÁTICAS EM AGRAVO E EM AGRAVO DE INSTRUMENTO

N.º	N.º. de referência	N.º. do recurso no TJ-PR	Comarca	A ação civil pública foi ajuizada pelo Ministério Público: Sim ou Não e n.º. da ACP	Demandados	Consta o nome do parente (do prefeito, do vice-prefeito, dos secretários e vereadores) a ser exonerado – S ou N	Posição do MP e do juiz de 1º grau	Decisão do TJ-PR Todas Monocráticas
1	2	0507263-5/01	Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Cbta	Sim. A.C.P.	Estado do Paraná e autoridades do Poder Executivo	Não	MP recorreu da decisão do Juiz de 1º grau que indeferiu o seu pedido de antecipação de tutela, visando proibir o nepotismo.	O relator aplicou a sumula vinculante nº 13 e reconsiderou a decisão que havia negado seguimento ao recurso a fim de que o recurso do MP tenha prosseguimento
2	3	0507263-5	Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Cbta	Sim. A.C.P.	Gov. Roberto Requião, Vice – Gov. Orlando Pessuti, Ailton Carlos Pisseti e Cláudio Xavier.	Sim ⁵⁵⁷	MP recorreu da decisão de 1º grau que não concedeu antecipação de tutela para afastamento dos casos de nepotismo	O relator em razão da sumula vinculante nº 13 , deu provimento parcial ao recurso formulado pelo MP para tornar sem efeito para tornar sem efeito, até o julgamento da ação civil pública as nomeações dos parentes.
3	8	0510563-5	Iporã	Sim. A.C.P.	Não Consta	Não		O relator julgou extinto o recurso porque o Juiz de 1º grau comunicou que o agravante se adequou ao entendimento sumulado pelo STF.
4	9	0496595-3	Francisco Beltrão	Sim. A.C.P. nº. 509/2007	Município de Francisco Beltrão	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	O relator não conheceu do recurso do Município e aplicou a sumula vinculante nº 13

⁵⁵⁷ Maristella Q. de Melo e Silva, Maurício Requião de Mello e Silva, Paikam Salomon de Mello e Silva, Eduardo Requião de Mello e Silva, João José Arruda Júnior, Regina Fischer Pessuti, Nelson Pessuti, Emanuela Maciel Coimbra e Márcia Cintia Xavier da Silva.

(continuação Quadro 16b- Recursos de Agravo - Decisões Monocráticas em Agravo e em Agravo de Instrumento)

N.º	Nº. de referência	Nº. do recurso no TJ-PR	Comarca	A ação civil pública foi ajuizada pelo Ministério Público: Sim ou Não e nº. da ACP	Demandados	Consta o nome do parente (do prefeito, do vice-prefeito, dos secretários e vereadores) a ser exonerado – S ou N	Posição do MP e do juiz de 1º grau	Decisão do TJ-PR Todas Monocráticas
5	10	0469970-9	Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Ctba	Sim. A.C.P. nº. 907/2007	Município de Curitiba ⁵⁵⁸	Sim ⁵⁵⁹	O MP requereu o provimento do recurso para modificar a decisão de 1º grau que indeferiu o pedido de tutela antecipado	O relator dá provimento ao recurso do MP com base na súmula vinculante nº 13 e defere a antecipação de tutela e ordena a exoneração de Iranil dos Santos Junior e julga extinto o processo de Fernanda B.V. Richa e José Richa Filho por falta de interesse de agir.
6	12	0511924-2	Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Ctba	Não. Ação Popular	Maurício Requião de Mello e Silva	Sim ⁵⁶⁰		O relator cassou a decisão judicial anterior que suspendia, liminarmente, os efeitos do ato que elegeu Maurício Requião para o T.C.
7	14	0507263-5	Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Ctba	Sim. A.C.P.	Estado do Paraná ⁵⁶¹ e outros	Não	O MP interpôs recurso contra decisão de 1º grau que indeferiu o pedido de tutela formulado	O relator negou liminarmente seguimento ao recurso, mesmo após o advento da Resolução nº. 07/2005 do CNJ, posto que manifestamente improcedente e em confronto com a jurisprudência da Corte.

⁵⁵⁸ Prefeito Carlos Alberto Richa

⁵⁵⁹ Fernanda B.V. Richa, José Richa Filho e Iranil dos Santos Junior

⁵⁶⁰ Maurício Requião de Mello e Silva

⁵⁶¹ Governador do Estado, Vice-Governador e Secretários Estaduais: Airton Carlos Pisseti e Cláudio Xavier

(continuação do Quadro 16b- Recursos de Agravo - Decisões Monocráticas em Agravo e em Agravo de Instrumento)

Nº.	Nº. de referência	Nº. do recurso no TJ-PR	Comarca	A ação civil pública foi ajuizada pelo Ministério Público: Sim ou Não e nº. da ACP	Demandados	Consta o nome do parente (do prefeito, do vice-prefeito, dos secretários e vereadores) a ser exonerado – S ou N	Posição do MP e do juiz de 1º grau	Decisão do TJ-PR Todas Monocráticas
8	34	0455996-4	Rio Negro	Sim. A.C.P.	Município de Campo do Tenente ⁵⁶² e Câmara Municipal da mesma localidade	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau	O relator revogou a liminar concedida pelo Juízo de 1º grau.
9	36	0455237-0	Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Ctba	Sim. Nos autos de falência nº. 39.658/02		Não		Esta decisão não aborda o nepotismo no contexto em que está sendo pesquisado
10	39	0417323-7	Foro Regional de Almirante Tamandaré da Comarca da Região Metropolitana de Ctba	Sim. A.C.P. nº. 163/2006	Município de Campo Magro ⁵⁶³	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau. Foi atribuído pedido de efeito suspensivo ao recurso.	Recurso não conhecido por descumprimento do art. 526 do C.P.C.
11	40	0444197-4	Pinhão	Sim. A.C.P. nº. 276/2007	Câmara de Vereadores ⁵⁶⁴	Não	Ajuizou a ACP e obteve a liminar do Juiz de 1º grau que determinou a indisponibilidade de bens	O relator reformou a decisão tornando ineficaz a medida restritiva de indisponibilidade de bens

⁵⁶² Prefeito Reinaldo Afonso Pereira e Presidente da Câmara Oseias Lazarino

⁵⁶³ Rilton Boza

⁵⁶⁴ Agravantes : Edson Carlos Meira , Laertes José Martins ,Sebastião Rodrigues Bastos , Ivan Rubens Spengler e Adimarins Fabrício.

(continuação do Quadro 16b- Recursos de Agravo - Decisões Monocráticas em Agravo e em Agravo de Instrumento)

Nº.	Nº. de referência	Nº. do recurso no TJ-PR	Comarca	A ação civil pública foi ajuizada pelo Ministério Público: Sim ou Não e nº. da ACP	Demandados	Consta o nome do parente (do prefeito, do vice-prefeito, dos secretários e vereadores) a ser exonerado – S ou N	Posição do MP e do juiz de 1º grau	Decisão do TJ-PR Todas Monocráticas
12	47	0428419-5	Cascavel	Não		Não		Esta decisão não aborda o nepotismo no contexto em que está sendo pesquisado
13	50	0416837-2	Campina da Lagoa	Não		Não		Esta decisão não aborda o nepotismo no contexto em que está sendo pesquisado

APÊNDICE 24 - QUADRO 17: DECISÕES MONOCRÁTICAS EM MANDADO DE SEGURANÇA, APELAÇÃO CÍVEL E MEDIDA CAUTELAR

Nº.	Nº. de referência	Nº. do recurso no TJ-PR e data da decisão	Comarca	Demandante na Ação: Ministério Público Sim ou Não Nº. da ação civil pública	Demandado na Ação	Consta o nome do parente a ser exonerado – S ou N	Posição do MP e do juiz de 1º grau	Decisão do TJ-PR
1	1	0540103-8	Pato Branco	Sim. A.C.P. nº. 139/2007	Prefeito de Itapejara d'Oeste ⁵⁶⁵	Parentesco até terceiro grau.	Pela reforma da decisão e condenação do prefeito por improbidade	Reconheceu a aplicação da sumula vinculante nº. 13 , mas decidiu pela perda do objeto, pois com as eleições de 2008, assumiu em 2009 o novo prefeito
2	7	0545773-0	Assis Chateaubriand	Sim. A.C.P. nº. 42/2007	Município de Assis Chateaubriand	Três secretários municipais e outros	Ajuizou a ACP e obteve sentença favorável do juiz de 1º grau.	O relator indeferiu a inicial. Já estava em vigor a sumula vinculante nº. 13 .
3	44	0360642-2	União da Vitória	Sim. A.C.P. nº. 333/2006	Município de União da Vitória	Não	Ajuizou a ACP e obteve a antecipação de tutela do Juiz de 1º grau.	O relator julgou extinto o processo sem julgamento do mérito pela perda do objeto, pois os efeitos da liminar já estavam suspensos por força de agravo de instrumento.
4	45	0423535-4	Icaraíma	Sim. A.C.P. nº 109/2007	Município de Icaraíma. ⁵⁶⁶	Sim ⁵⁶⁷	Ajuizou a ACP e obteve a antecipação de tutela do Juiz de 1º grau.	O relator indeferiu liminarmente a inicial por inexistência de direito líquido e certo.

⁵⁶⁵ Celito Jose Bevilaqua

⁵⁶⁶ Prefeita Fátima Prezzi dos Santos

⁵⁶⁷ Cristina Prezzi dos Santos , Elisangela Aparecida Onório e Letícia Prezzi dos Santos.

APÊNDICE 25 - QUADROS 18 E 19: AÇÕES PENAIS - ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

Quadro 18 - Ações Cíveis Públicas – Assembléia Legislativa

Nº	Ano	Vara da Fazenda Pública e nº dos autos
1)	2001	4ª V.Faz. 38.049/2001 ⁵⁶⁸
2)	2002	4ª V.Faz. 39.851/2002 ⁵⁶⁹
3)	2003	1ª V.Faz. 3.228/2003 ⁵⁷⁰
4)	2003	2ª V.Faz. 601/2003 ⁵⁷¹
5)	2003	4ª V.Faz. 40.529/2003 ⁵⁷²
6)	2007	1ª V.Faz. 3.645/2007 ⁵⁷³
7)	2007	2ª V.Faz. 125/2007 ⁵⁷⁴
8)	2007	3ª V.Faz. 32.956/2007 ⁵⁷⁵
9)	2007	3ª V.Faz. 32.983/2007 ⁵⁷⁶
10)	2007	4ª V.Faz. 47.996/2007 ⁵⁷⁷

⁵⁶⁸ Processo não encontrado pelo sistema de busca www.assejepar.com.br. Confrontando com os dados divulgados em 15.04.2010 (um mês após) e disponíveis no site <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/2154026/caso-assembleia-notapublica>, supõe-se que tenha havido equívoco na numeração inicialmente divulgada. Trata-se dos autos nº 560/2001. Distribuição em 22.06.2001. Autor: MP – Promotora de Justiça Maria Lucia Figueiredo Moreira e outros. Réu: Carlos Xavier Simões. Consta que em 10.12.2009 foi julgado extinto (<http://www.assejepar.com.br>).

⁵⁶⁹ Processo não encontrado pelo sistema de busca <http://www.assejepar.com.br>. Na informação disponível pelo site <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/2154026/caso-assembleia-notapublica>, a informação é de que se trata dos autos nº. 39.851/2002 da 4ª Vara da Fazenda Pública contra Joel Geraldo Coimbra e outra por manutenção de escritório em Maringá, ocupado por comissionados.

⁵⁷⁰ Distribuição em 26.11.2003. Autor: MP - Promotor de Justiça Adauto Salvador R. Facco e outros. Réu Aníbal Khury Junior e outros (fonte: <http://www.assejepar.com.br>);

⁵⁷¹ Distribuição em 27.08.2003. Autor MP – Promotor de Justiça Adauto Salvador Reis Facco e outros. Réu João Alberto Espínola Ferreira (fonte: <http://www.assejepar.com.br>). Em informação disponível no mês seguinte pelo site <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/2154026/caso-assembleia-notapublica> consta tratar-se de funcionário da Assembléia Legislativa que trabalhava em empresas privadas em horário de expediente.

⁵⁷² Processo não encontrado pelo sistema de busca (<http://www.assejepar.com.br>);

⁵⁷³ Distribuição em 27.11.2007. Autor: MP - Promotor de Justiça Odone Serrano Junior e outros. Réu: Deputado Hidekazu Takayama (fonte: <http://www.assejepar.com.br>); assunto: funcionários “fantasmas”.

⁵⁷⁴ Distribuição em 02.02.2007. Autor: MP – Promotor Odoné Serrano Júnior. Réu Luiz Carlos Alborguetti (fonte: <http://assejepar.com.br>). Nomeação de funcionário em comissão para prestação de serviços particulares.

⁵⁷⁵ Processo não encontrado pelo sistema de busca <http://www.assejepar.com.br>. Em informação disponível no mês seguinte em <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/2154026/caso-assembleia-notapublica> consta tratar-se de ação movida contra o espólio de Luiz Carlos Molinari e Alessandra Molinari Sequinel. Assunto: funcionário “fantasma”.

⁵⁷⁶ Processo não encontrado pelo sistema de busca <http://www.assejepar.com.br>. Na divulgação um mês após, pelo site <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/2154026/caso-assembleia-notapublica> consta o número dos autos 32.983 (sem constar o ano), da 3ª Vara da Fazenda Pública, tendo como requerido Josiane Terezinha Czaika e assunto funcionário “fantasma”.

(continuação Quadro 18 - Ações Civis Públicas – Assembléia Legislativa)

Nº	Ano	Vara da Fazenda Pública e nº dos autos
11)	2008	2008 2ª V.Faz. 302/2008 – COMBATE AO NEPOTISMO NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ⁵⁷⁸
12)	2008	1ª V.Faz. 1.828/2008 ⁵⁷⁹

Total: (1) ação ajuizada em 2001 (3) ações ajuizadas em 2003
 (1) ação ajuizada em 2002 (5) ações ajuizadas em 2007
 (2) ações ajuizadas em 2008.

Quadro 19 – Ano, Vara Criminal e Número da Ação Penal

Nº	Ano	Vara Criminal e nº da Ação Penal
1)	2007	1ª V.Crim. – autos 1.530-2/2007
2)	2007	5ª V.Crim – autos 16.197-0/2007
3)	2007	7ª V.Crim – autos 16.025-6/2007
4)	2007	11ª V.Crim – autos 1.382-2/2007
5)	2008	4ª V.Crim. – autos 14.672-7/2008

Total: (4) ações ajuizadas em 2007
 (1) ação ajuizada em 2008
 (0) não constou nenhum ação ajuizada em 2009 e início de 2010
 (0) também não constou se houveram ações penais ajuizadas diretamente no Tribunal de Justiça pela Procuradoria-Geral de Justiça contra Deputados Estaduais em razão do foro privilegiado.

⁵⁷⁷ Processo não encontrado pelo sistema de busca <<http://www.assejepar.com.br>>. Na divulgação um mês após, pelo site <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/2154026/caso-assembleia-notapublica>> consta apenas o número dos autos 47.996, não consta o ano, da 4ª Vara da Fazenda, em que figura como requerido Metódio Storski. Assunto enriquecimento ilícito.

⁵⁷⁸ Distribuição em 18/03/2008. Autor: MP – Promotoras de Justiça que subscrevem a ação: Terezinha de Jesus Signorini e Adriana Vanessa Rabelo. Réus: Estado do Paraná, Nelson Justus e outros (fonte: <<http://www.assejepar.com.br>> e cópia da inicial).

⁵⁷⁹ Distribuição em 04.07.2008. Pedido de Quebra de Sigilo. Autor: MP – Promotor de Justiça Odone Serrano Junior (fonte: <<http://www.assejepar.com.br>>).